



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 930

Bogotá, D. C., miércoles, 5 de agosto de 2026

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.coMIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY ORDINARIA
NÚMERO 093 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se establece un Régimen Especial, transitorio de incentivos tributarios, para la reactivación económica y la generación de empleo en el departamento del Chocó, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., julio de 2026

Doctor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ

Secretario General

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Referencia: Radicación Proyecto de Ley Ordinaria

En mi condición miembro del Congreso de la República y en el uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente Proyecto de Ley Ordinaria número 093 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se establece un Régimen Especial, transitorio de incentivos tributarios, para la reactivación económica y la generación de empleo en el departamento del Chocó, y se dictan otras disposiciones.*

Atentamente,

JAMES MOSQUERA
Representante a la Cámara
CITREP Chocó- AntioquiaPROYECTO DE LEY NÚMERO 093 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se establece un Régimen Especial, transitorio de incentivos tributarios, para la reactivación económica y la generación de empleo en el departamento del Chocó, y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer un Régimen Especial, transitorio de incentivos tributarios, orientado a promover la reactivación económica, la inversión productiva nacional y extranjera, la generación de empleo formal y el fortalecimiento del tejido empresarial en el departamento del Chocó.

Artículo 2º. Ámbito de aplicación. Los beneficios previstos en la presente ley aplicarán en todo el territorio del departamento del Chocó, priorizando los municipios incluidos dentro de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), a saber: Acandí, Bojayá, Carmen del Darién, Condoto, El Cantón de San Pablo, El Litoral del San Juan, Istmina, Medio Atrato, Medio San Juan, Nóvita, Riosucio y Sipí.

Artículo 3º. Sectores estratégicos. Para efectos de la presente ley se declaran de interés estratégico los proyectos productivos desarrollados en los siguientes sectores:

- bioeconomía y negocios verdes;
- turismo sostenible;
- agroindustria y economía forestal sostenible;
- pesca y acuicultura;

- energías renovables;
- logística y transporte;
- economía digital; e industrias culturales y creativas.

Sin perjuicio de que el Gobierno nacional incluya reglamentariamente otros sectores compatibles con la vocación productiva y ambiental del departamento.

Artículo 4°. Beneficio en el impuesto sobre la renta. Las personas jurídicas que se constituyan, trasladen o amplíen sus actividades productivas en el departamento del Chocó tendrán derecho a:

a) Una exención del 50% del Impuesto sobre la Renta y Complementarios durante los primeros cinco (5) años, contados a partir del inicio de operaciones.

b) Una tarifa preferencial equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la tarifa general vigente, durante los cinco (5) años subsiguientes.

Artículo 5°. Incentivo a la generación de empleo formal. Las personas jurídicas beneficiarias de la presente ley que generen empleo formal adicional en el departamento del Chocó tendrán derecho a un descuento tributario equivalente al cien por ciento (100%) de los aportes parafiscales con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las Cajas de Compensación Familiar, correspondientes a los nuevos empleos formales creados, durante los primeros cinco (5) años de vinculación laboral.

Parágrafo. Las empresas beneficiarias darán prioridad en la vinculación laboral a mano de obra domiciliada en el departamento del Chocó, con especial atención a mujeres, jóvenes, víctimas del conflicto armado y personas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y a pueblos indígenas del territorio, en concordancia con el enfoque diferencial étnico-territorial previsto en la Ley 70 de 1993 y el Convenio 169 de la OIT (Ley 21 de 1991).

Artículo 6°. Exención en el Impuesto sobre las Ventas (IVA). Estarán exentas del Impuesto sobre las Ventas (IVA) las adquisiciones de maquinaria y equipos industriales, materias primas y bienes intermedios, servicios especializados para la producción, y bienes de capital destinados a infraestructura productiva, siempre que se destinen exclusivamente a actividades productivas desarrolladas dentro del territorio del departamento del Chocó, en los términos que reglamente el Gobierno nacional.

Artículo 7°. Exoneración de aranceles y tributos aduaneros. La importación de maquinaria, equipos, materias primas y bienes de capital destinados a proyectos productivos en los sectores estratégicos definidos en el artículo 3° de la presente ley no causará aranceles ni tributos aduaneros, siempre que dichos bienes se usen exclusivamente en el territorio del departamento del Chocó.

Artículo 8°. Incentivos tributarios territoriales. Se autoriza a la Asamblea Departamental del Chocó y a los concejos municipales del departamento para

establecer exenciones o descuentos en el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) y en el Impuesto Predial Unificado, hasta por un término de diez (10) años, aplicables a las empresas que se instalen o amplíen sus operaciones en el territorio, sin perjuicio de las normas orgánicas en materia de responsabilidad fiscal territorial.

Artículo 9°. Condiciones de acceso. Los beneficios previstos en esta ley se reconocerán únicamente a las empresas que:

a) Demuestren una inversión mínima, en los términos que defina el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

b) Generen y mantengan al menos el cincuenta por ciento (50%) de mano de obra local, siempre que exista disponibilidad de personal con las competencias requeridas.

c) Cumplan con las normas ambientales, laborales y de seguridad social vigentes.

d) Mantengan su actividad productiva en el territorio por un período no inferior a diez (10) años.

Artículo 10. Pérdida de beneficios. El incumplimiento de cualquiera de las condiciones establecidas en el artículo anterior dará lugar a la pérdida automática de los beneficios reconocidos, sin perjuicio de las sanciones fiscales, administrativas y penales a que haya lugar conforme a la normatividad vigente.

Artículo 11. Seguimiento, control y reporte. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Gobernación del Chocó, ejercerá el seguimiento y control del cumplimiento de las condiciones de acceso establecidas en el artículo 9° de la presente ley.

El Gobierno nacional presentará anualmente a las Comisiones Económicas del Congreso de la República un informe sobre el impacto económico, social y fiscal de los beneficios otorgados, que incluya, como mínimo, el número de empresas beneficiarias, los empleos formales generados, la inversión ejecutada y el menor recaudo tributario asociado.

Artículo 12. Temporalidad. Los beneficios consagrados en la presente ley tendrán una vigencia de diez (10) años, contados a partir de su promulgación.

Artículo 13. Reglamentación. El Gobierno nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación.

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

Atentamente,



JAMES MOSQUERA
Representante a la Cámara
CITREP Chocó- Antioquia

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente exposición de motivos está compuesta por ocho (8) apartes:

- I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**
- II. PROBLEMA A RESOLVER**
- III. JUSTIFICACIÓN**
- IV. MARCO NORMATIVO**
- V. IMPACTO FISCAL**
- VI. COMPETENCIA DEL CONGRESO**
- VII. CONFLICTO DE INTERÉS**
- VIII. CONCLUSIÓN**

I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente ley tiene por objeto instituir un Régimen Especial para el Desarrollo Integral del Departamento del Chocó, en virtud del cual el Estado adoptará un conjunto articulado de incentivos de naturaleza económica, tributaria, financiera, administrativa y de fomento a la inversión, orientados a la superación estructural de las condiciones históricas de pobreza, marginalidad, aislamiento geográfico y rezago socioeconómico que han caracterizado a este territorio, así como de los efectos adversos derivados de la variabilidad climática y de las limitaciones persistentes en su capacidad competitiva.

En desarrollo de este propósito, el régimen aquí establecido propenderá por la generación de empleo formal y digno, la consolidación del tejido empresarial regional, el impulso a procesos de industrialización ambientalmente sostenible y el aprovechamiento responsable del capital natural y la biodiversidad del Chocó Biogeográfico, como fundamentos para la construcción de condiciones de equidad territorial y desarrollo con enfoque diferencial.

II. PROBLEMA A RESOLVER:

El departamento del Chocó enfrenta una situación estructural de rezago socioeconómico que lo ubica, de manera sostenida, entre los territorios con los indicadores más críticos de pobreza, informalidad laboral y desarticulación productiva del país. Esta condición no obedece a factores coyunturales, sino a un patrón histórico de exclusión institucional, aislamiento geográfico y ausencia de instrumentos normativos que incentiven la inversión, la formalización empresarial y el aprovechamiento sostenible de su vocación productiva y ambiental.

A ello se suman las particulares condiciones geográficas y climáticas del territorio altos niveles de pluviosidad, fragmentación de la red vial, dependencia del transporte fluvial y marítimo, y creciente exposición a fenómenos derivados del cambio climático que elevan significativamente los costos de operación, transporte y comercialización, desincentivando el establecimiento de actividades productivas formales y perpetuando la dependencia de economías informales e ilegales.

Esta problemática se ve agravada por la ausencia de un marco normativo diferencial que reconozca las condiciones excepcionales del Chocó, en contraste con otros territorios del país que, ante situaciones de crisis económica, social o de orden público, han sido objeto de regímenes especiales de incentivos -como ocurrió con del Departamento del Cauca mediante la Ley 218 de 1995 (Ley Páez)- sin que hasta la fecha el Chocó, pese a presentar indicadores de rezago igualmente críticos y sostenidos en el tiempo, haya sido destinatario de una respuesta normativa equivalente.

En consecuencia, el problema a resolver mediante la presente iniciativa legislativa consiste en la ausencia de un régimen jurídico especial que provea incentivos tributarios, financieros, aduaneros y administrativos suficientes para atraer inversión productiva, generar empleo formal y fortalecer la capacidad competitiva del departamento del Chocó, como condición necesaria para superar sus brechas históricas de pobreza, exclusión y aislamiento territorial, y garantizar la efectiva materialización de los principios constitucionales de igualdad material (artículo 13 C.P.) y de especial protección a las regiones con mayores niveles de pobreza (art. 334 C.P.).

III. JUSTIFICACIÓN:

El departamento del Chocó es, ante todo, uno de los territorios de mayor riqueza natural y biodiversidad del planeta. Su cuenca hidrográfica, sus selvas húmedas tropicales, su litoral sobre dos océanos y su patrimonio étnico-cultural lo convierten en uno de los epicentros de biodiversidad más importantes del mundo, condición que encontró reconocimiento jurídico excepcional en la Sentencia T-622 de 2016 de la Corte Constitucional, mediante la cual el río Atrato se convirtió en el primer río de Colombia y uno de los primeros en el mundo en ser declarado sujeto de derechos, titular de protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y de las comunidades étnicas de su cuenca.

Sin embargo, esta riqueza ambiental y este hito jurisprudencial de alcance mundial contrastan, de manera profundamente paradójica, con una condición sostenida de abandono estatal. El mismo territorio que alberga uno de los patrimonios ecosistémicos más valiosos del planeta, y que ha sido reconocido por la más alta instancia constitucional del país como merecedor de especial protección, continúa registrando los indicadores socioeconómicos más críticos de Colombia, lo que evidencia que dicha riqueza natural no se ha traducido en bienestar, desarrollo ni oportunidades reales para su población. El Chocó no adolece de falta de recursos naturales, sino de la ausencia histórica de un Estado capaz de convertir esa riqueza en desarrollo económico, infraestructura, empleo formal y calidad de vida para sus habitantes.

Este olvido institucional no es una percepción subjetiva, sino una realidad verificable a partir de los indicadores oficiales disponibles, los cuales confirman que el departamento constituye, dentro de la geografía institucional colombiana, un caso paradigmático de disociación entre riqueza natural y bienestar poblacional: pese a contar con una posición geoestratégica privilegiada sobre dos océanos, una biodiversidad de relevancia mundial y cuantiosos recursos hídricos, forestales y mineros, sus ventajas comparativas no se han logrado traducir en ventajas competitivas reales para su población.

1. Magnitud del rezago socioeconómico

En este panorama, según cifras del DANE (2024), el Chocó registra una incidencia de pobreza multidimensional del 62,2%, la más alta del país y equivalente a varias veces el promedio nacional, mientras que la pobreza monetaria alcanza el 67,7% de la población, de acuerdo con el Informe de Viabilidad Fiscal Territorial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2024). A ello se suma que Quibdó, su capital, ha liderado de manera recurrente el desempleo urbano nacional, con una tasa reciente del 28,4%, en tanto que el desempleo departamental se ubica en 15,9%.

El aparato productivo departamental refleja igualmente esta debilidad estructural: el Chocó aporta apenas el 0,43% del PIB nacional, cuenta con un índice de competitividad de 3,4 sobre 10 uno de los más bajos del país, y presenta rezagos severos en conectividad digital (3,9 usuarios de internet por cada 100 habitantes) y en cobertura de servicios básicos, con apenas el 54% de cobertura de acueducto en sus 31 municipios y 127 resguardos indígenas.

Como lo señala Martínez Ramírez (2024), el estancamiento socioeconómico de Quibdó y del departamento del Chocó no responde a una causa aislada, sino a la convergencia histórica de múltiples factores estructurales violencia, corrupción, debilidad institucional, déficit educativo y limitaciones de infraestructura y conectividad que han impedido que las inversiones públicas se traduzcan en mejoras efectivas para la población. El mismo autor destaca la paradoja de un territorio cuyo enorme potencial económico, derivado de su ubicación geoestratégica, su biodiversidad y sus recursos forestales, hídricos y mineros incluidas las oportunidades que ofrecen la bioeconomía, el turismo sostenible y la economía azul no se ha traducido en bienestar para la población, debido a la ausencia de condiciones institucionales que favorezcan el establecimiento de empresas y la consolidación de procesos productivos sostenibles.

Diagnóstico socioeconómico y fiscal del Chocó

INDICADOR	RESULTADO
Municipios	31
Resguardos indígenas	127
Población	605.478

INDICADOR	RESULTADO
PIB	\$6,81 billones
Participación en el PIB nacional	0,43 %
Desempleo departamental	15,9 %
Pobreza monetaria	67,7 %
Cobertura de acueducto	54 %
Conectividad a internet	3,9 por cada 100 habitantes
Índice de competitividad	3,4 / 10

Fuente: elaboración propia con base en el Informe de Viabilidad Fiscal Territorial del Departamento del Chocó (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2024) y proyecciones DANE (2024).¹

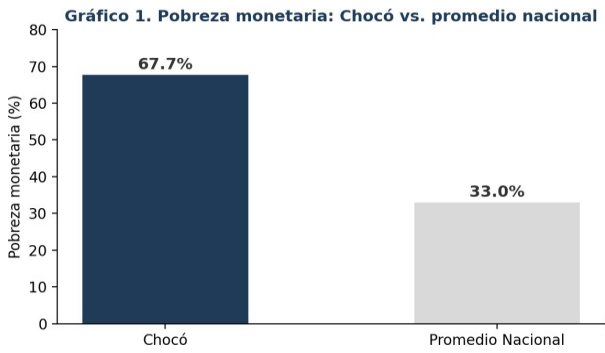


Gráfico 1. La pobreza monetaria del Chocó (67,7 %) más que duplica el promedio nacional.

2. Insuficiencia estructural de las finanzas territoriales

En consonancia con lo anterior, el diagnóstico fiscal del departamento confirma que este no cuenta, por sí solo, con la capacidad financiera necesaria para revertir dicho rezago. De acuerdo con el Informe de Viabilidad Fiscal 2024 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Chocó mantiene una deuda pública superior a \$44.000 millones, en proceso de amortización hasta el año 2039 en virtud de la reestructuración autorizada por el artículo 318 de la Ley 2294 de 2023, circunstancia que compromete buena parte de su capacidad de inversión estratégica durante los próximos quince años. A esto se suma que el departamento no cuenta con calificación de riesgo vigente desde 2014, lo que restringe severamente su acceso a operaciones de crédito y a la financiación de proyectos de infraestructura.

La estructura de ingresos departamentales revela, además, una alta dependencia de las transferencias nacionales, que representan el 75% de los recursos, frente a apenas un 13% de ingresos tributarios propios.

¹ Fuente: elaboración propia con base en el Informe de Viabilidad Fiscal Territorial del departamento del Chocó (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2024) y proyecciones DANE (2024).

Gráfico 2. Composición de ingresos departamentales

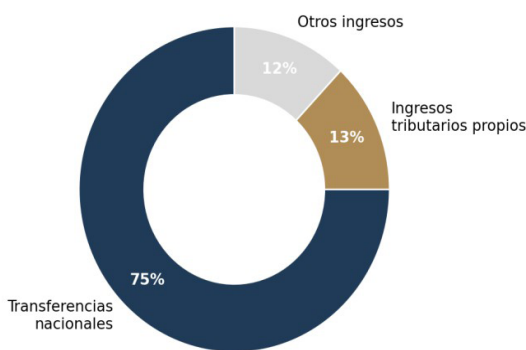


Gráfico 2. El 75% de los ingresos departamentales provienen de transferencias nacionales y solo el 13 % de recursos tributarios propios.

Por su parte, el 81 % de la inversión departamental se concentra en el sector educativo y solo el 10 % en salud, lo que deja un margen presupuestal marginal para el fomento productivo.

Gráfico 3. Destino de la inversión departamental

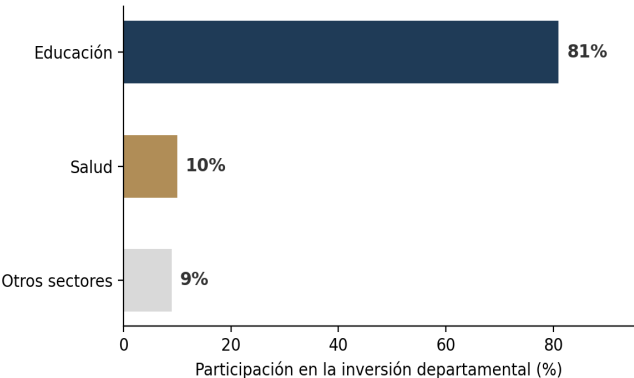


Gráfico 3. El 81% de la inversión departamental se destina a educación, frente a un 10 % destinado a salud.

Resulta igualmente significativo que, durante el bienio 2023-2024, solo se hubiera ejecutado el 66% de los recursos asignados por el Sistema General de Regalías, quedando sin comprometer más de \$51.000 millones. El mismo informe reporta un superávit fiscal de \$10.216 millones y un superávit presupuestal de \$67.021 millones durante la vigencia 2024; sin embargo, el propio Ministerio de Hacienda señala que este resultado puede obedecer a deficiencias en la ejecución y planeación presupuestal, más que a una fortaleza estructural. Lo anterior confirma que el reto del Chocó no radica exclusivamente en la disponibilidad de recursos públicos, sino en la ausencia de condiciones institucionales y normativas que permitan dinamizar la economía mediante inversión privada, generación de empleo formal y fortalecimiento empresarial.

Condición de vulnerabilidad estructural, no coyuntural

La gravedad de esta situación se ve agravada por una marcada recurrencia de declaratorias de emergencia y calamidad pública en el territorio. Entre 2024 y 2026 se registran al menos cuatro episodios formales:

- La calamidad pública departamental declarada mediante el Decreto número 0037 del 13

de enero de 2024, prorrogada mediante el Decreto número 0183 de julio de 2024.

- La calamidad pública del municipio de Quibdó, declarada mediante el Decreto número 0301 del 12 de noviembre de 2024.
- La calamidad pública del municipio de Unguía, declarada mediante el Decreto número 039 del 5 de mayo de 2025 y prorrogada mediante el Decreto número 108 del 15 de agosto de 2025.
- La inclusión del Chocó, junto con otros siete departamentos, en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto Legislativo número 0150 del 11 de febrero de 2026.

A lo anterior se suma que las inundaciones ocurridas entre el 9 y el 11 de noviembre de 2024 afectaron a 22 de los 31 municipios del departamento, a más de 37.500 familias, cerca de 188.000 personas y 4.337 viviendas, hecho que motivó la declaratoria de desastre de carácter nacional mediante el Decreto número 1372 de 2024, con vigencia de doce (12) meses prorrogables. Esta sucesión de declaratorias no constituye una serie de hechos aislados y esporádicos, sino la manifestación reiterada de una condición estructural de vulnerabilidad económica, social y ambiental que los instrumentos ordinarios de gestión del riesgo de naturaleza esencialmente transitoria y reactiva resultan insuficientes para superar, y que exige un régimen de incentivos económicos de mayor aliento temporal, focalizado y con vocación transformadora, como el que propone el presente proyecto de ley.

Fundamento constitucional y jurisprudencial para el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad

El régimen especial que se propone no puede desligarse del reconocimiento jurídico excepcional que ha alcanzado el patrimonio hídrico y biológico del Chocó. Si el ordenamiento jurídico colombiano ha reconocido al río Atrato como titular de derechos susceptibles de protección judicial, con mayor razón resulta exigible que el legislador adopte un marco normativo que permita traducir esa riqueza ecosistémica en desarrollo económico sostenible para las comunidades que habitan su cuenca, en lugar de dejar dicho patrimonio expuesto exclusivamente a las economías extractivas informales e ilegales que la propia Corte Constitucional identificó como causa del deterioro ambiental.

En esa misma línea, el Chocó Biogeográfico, del cual el Atrato es columna vertebral, constituye uno de los territorios de mayor diversidad biológica por unidad de área en el planeta, condición que representa una ventaja comparativa estratégica para el desarrollo de la bioeconomía, el turismo de naturaleza y la economía azul. Sin embargo, en ausencia de incentivos normativos que favorezcan la inversión responsable, dicho potencial permanece subutilizado, mientras persisten las presiones extractivas sobre un ecosistema que el propio ordenamiento jurídico ha declarado sujeto de especial

protección. En este sentido, el Régimen Especial para el Desarrollo Integral del departamento del Chocó da cumplimiento al mandato derivado de la Sentencia T-622 de 2016, en cuanto provee los instrumentos económicos, tributarios y de fomento necesarios para que el aprovechamiento de la biodiversidad se realice de manera responsable y en beneficio directo de las comunidades afrocolombianas e indígenas ribereñas, en concordancia con los artículos 79 y 80 de la Constitución Política.

Sobre esa base normativa y jurisprudencial, la experiencia legislativa colombiana ha demostrado la eficacia de los regímenes especiales de incentivos como mecanismo de reactivación económica territorial frente a circunstancias extraordinarias. La Ley 218 de 1995 (Ley Páez), expedida como respuesta al terremoto de 1994, permitió dinamizar la inversión privada, generar empleo formal y fortalecer el aparato productivo en los municipios beneficiarios del sur del Cauca y el norte del Huila, constituyendo un antecedente normativo directamente aplicable a la situación del Chocó, con las adaptaciones necesarias a sus particularidades geográficas, ambientales, fiscales y étnico-culturales.

Este precedente no es hipotético para el propio departamento del Chocó: el Estado colombiano ya reconoció, mediante el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, modificado por el artículo 147 de la Ley 2010 de 2019, la necesidad de un tratamiento tributario diferencial para Quibdó, capital del departamento, a través de la Zona Económica y Social Especial (ZESE), que otorgó una tarifa del cero por ciento (0%) en el Impuesto sobre la Renta durante los primeros cinco (5) años y del cincuenta por ciento (50%) de la tarifa general durante los cinco (5) años siguientes. Este antecedente normativo, lejos de debilitar la presente iniciativa, la refuerza: valida la constitucionalidad y la conveniencia de política pública de los incentivos tributarios territoriales aquí propuestos, al tiempo que evidencia sus dos limitaciones estructurales, que el presente proyecto busca superar. Primero, la ventana de inscripción de nuevas sociedades a la ZESE se cerró el 24 de mayo de 2022, por lo que ningún inversionista puede acogerse actualmente a dicho beneficio. Segundo, su ámbito territorial se circunscribió exclusivamente al municipio de Quibdó, dejando por fuera a los treinta (30) municipios restantes del departamento, entre ellos la totalidad de los municipios PDET, que concentran las condiciones más críticas de pobreza, aislamiento y exclusión institucional. El Régimen Especial que aquí se propone retoma la lógica normativa ya validada por el legislador y por la administración tributaria en la ZESE, pero la extiende en el tiempo y en el territorio, para responder a la magnitud real del rezago departamental.

A este antecedente se suma otro de alcance nacional pero igualmente revelador: el régimen de progresividad en el impuesto sobre la renta para las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), creado por los artículos 235 a 238 de la Ley 1819 de 2016 y reglamentado por el Decreto

número 1650 de 2017, que actualmente cubre, en la práctica, a la totalidad de los municipios del Chocó por su condición de territorios PDET o por sus altos índices de pobreza multidimensional y bajo desempeño fiscal. Dicho régimen, sin embargo, tiene una vigencia definida y próxima a agotarse: las tarifas reducidas solo aplican hasta el año 2027, tras lo cual las sociedades beneficiarias empezarán a tributar bajo la tarifa general a partir de 2028, sin que exista hasta la fecha un instrumento legislativo que releve o continúe dicho tratamiento diferencial para el departamento. A ello se suma que el beneficio ZOMAC se limita al impuesto de renta, sin extenderse al IVA, a los aranceles aduaneros ni a los tributos territoriales, y sin contemplar los mecanismos de fomento al empleo formal que sí prevé el presente proyecto. En consecuencia, la inminente expiración del régimen ZOMAC no solo confirma la validez constitucional y de política pública de los incentivos tributarios territoriales como herramienta de reactivación económica, sino que evidencia la urgencia de que el Congreso adopte una respuesta legislativa oportuna que evite un vacío normativo justo cuando el departamento más lo necesita.

En este orden de ideas, resulta jurídicamente exigible que el Estado adopte medidas afirmativas de carácter temporal y focalizado en favor del Chocó, en desarrollo del principio de igualdad material consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, del mandato de intervención estatal en la economía para lograr el desarrollo armónico de las regiones previsto en el artículo 334 Superior, y del enfoque diferencial étnico-territorial que rige la implementación del Acuerdo Final de Paz, en un departamento cuya población es mayoritariamente afrocolombiana e indígena, asentada en gran parte sobre territorios colectivos reconocidos por la Ley 70 de 1993 y sobre resguardos indígenas amparados por el Convenio 169 de la OIT.

En consecuencia, la creación de un Régimen Especial para el Desarrollo Integral del departamento del Chocó se justifica como una respuesta legislativa proporcional, necesaria y basada en evidencia técnica y jurisprudencial, orientada a corregir desventajas estructurales históricas mediante instrumentos de promoción de la inversión, fortalecimiento empresarial, generación de empleo formal y aprovechamiento sostenible de la riqueza ambiental del territorio.

La fragilidad de la vía extraordinaria: por qué la respuesta al Chocó no puede seguir descansando en estados de excepción.

El propio Gobierno nacional ha reconocido, por la vía de los hechos, la gravedad de la situación que enfrenta el Chocó. Mediante el Decreto número 150 de 2026, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en ocho departamentos entre ellos el Chocó, con el propósito de conjurar los efectos de un fenómeno hidrometeorológico extraordinario ocurrido entre enero y febrero de 2026, y anunció, entre las

medidas a adoptar, instrumentos de financiación extraordinaria, incluyendo posibles cargas tributarias temporales dirigidas a sufragar la atención de la crisis.

Sin embargo, la revisión constitucional de dicho decreto, contenida en la Sentencia C-191 de 2026 (Comunicado 22 del 24 de junio de 2026), evidenció las limitaciones estructurales de esta vía. La Corte Constitucional condicionó severamente el ejercicio de las facultades excepcionales: (i) restringió el ámbito territorial de la declaratoria a los 181 municipios efectivamente acreditados como afectados, excluyendo una aplicación genérica a la totalidad de los departamentos mencionados; (ii) prohibió expresamente que, al amparo de la emergencia, se adopten medidas de naturaleza estructural o de reconstrucción, salvo que se demuestre su relación directa con la fase de rehabilitación; y (iii) sometió cualquier instrumento de financiación extraordinaria incluidas eventuales sobretasas o tributos temporales a exigentes cargas de motivación, trazabilidad y agotamiento previo de los medios ordinarios de financiación.

Más aún, la Corte fue explícita en señalar que los hechos y consideraciones relacionados con problemáticas de naturaleza estructural cuya agravación por el evento extraordinario no logró acreditarse deben excluirse de la declaratoria, por no superar el juicio de sobrevivencia exigido por el artículo 215 de la Constitución. Esta distinción resulta determinante para el caso del Chocó: el rezago fiscal, la debilidad institucional, el aislamiento territorial y la ausencia de condiciones para la inversión privada que afectan al departamento no son hechos sobrevinientes ni imprevisibles, sino condiciones crónicas y estructurales, tal como lo reconoció esta misma Corporación en la Sentencia C-075 de 2026 al examinar un fenómeno análogo. En consecuencia, este tipo de problemáticas, por su propia naturaleza, están constitucionalmente excluidas del ámbito de acción de los estados de excepción y solo pueden ser abordadas de manera legítima y sostenible mediante ley ordinaria de la República.

A esta limitación se suma un segundo precedente que confirma la fragilidad intrínseca de la vía extraordinaria como instrumento de política fiscal para el Chocó. Mediante la Sentencia C-079 de 2026 (Comunicado 15 del 15 de abril de 2026), la Corte Constitucional declaró inexecutable, por consecuencia, el Decreto Legislativo número 1474 de 2025, que había adoptado medidas tributarias incluyendo sobretasas y cargas impositivas extraordinarias para financiar una declaratoria de emergencia

económica y social previa (Decreto Legislativo número 1390 de 2025). La inexecutableidad no obedeció a un vicio propio de las medidas tributarias en sí mismas, sino a la caída del decreto habilitante que les servía de fundamento, declarado inexecutable en la Sentencia C-075 de 2026. Como consecuencia directa, la DIAN debió devolver los tributos recaudados, y las obligaciones causadas durante la

vigencia del decreto quedaron sin sustento jurídico, generando incertidumbre para los contribuyentes y para cualquier agente económico que hubiera ajustado sus decisiones de inversión a dicho régimen tributario transitorio.

Este antecedente ilustra con claridad el riesgo estructural de intentar resolver, por la vía de decretos legislativos de emergencia, una problemática que como la del Chocó es de naturaleza permanente y no coyuntural: toda medida tributaria adoptada al amparo de un estado de excepción es jurídicamente accesoria y dependiente de la validez del decreto declarativo que la habilita; basta que este último sea declarado inexecutable como ha ocurrido en dos ocasiones recientes para que las medidas fiscales construidas sobre él se derrumben por consecuencia, sin que medie siquiera un pronunciamiento sobre su mérito. Un régimen de incentivos para el Chocó edificado sobre esa base normativa transitoria y precaria no ofrece la seguridad jurídica indispensable para atraer inversión productiva de mediano y largo plazo.

Debe precisarse, además, que la respuesta que exige el Chocó no consiste en la creación de nuevas cargas tributarias extraordinarias, como las que el Gobierno nacional ha intentado adoptar por la vía de excepción para financiar la atención de emergencias, sino en la construcción de condiciones normativas estables que incentiven y no graven la llegada de capital privado al departamento. Mientras los decretos legislativos examinados por la Corte se orientaron a *recaudar* recursos adicionales para sufragar gastos de atención de desastres, el presente proyecto de ley persigue el propósito inverso y complementario: *reducir* las cargas tributarias, arancelarias y administrativas que hoy desincentivan el establecimiento de empresas en el Chocó, y ofrecer al empresariado nacional y extranjero un marco jurídico estable, de vocación permanente, que resulte atractivo para la inversión productiva.

En consecuencia, la creación de un Régimen Especial para el Desarrollo Integral del departamento del Chocó mediante ley ordinaria de la República y no mediante decretos legislativos de excepción resulta no solo constitucionalmente exigible, a la luz de la doctrina fijada por la Corte en las Sentencias C-191 y C-079 de 2026, sino también la única vía idónea para ofrecer a los inversionistas la estabilidad jurídica que el régimen de excepción, por su propia naturaleza transitoria y condicionada, no puede garantizar.

IV. MARCO NORMATIVO

1. Fundamento en los fines esenciales del Estado (artículos 1° y 2° C.P.)

El artículo 1° de la Constitución define a Colombia como un Estado Social de Derecho, fundado en el respeto de la dignidad humana y en la solidaridad de las personas que lo integran. El artículo 2°, por su parte, establece como fines esenciales del Estado servir a la comunidad,

promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. Un departamento en el que el 67,7% de la población vive en condición de pobreza monetaria, y cuya institucionalidad ha debido declarar estado de calamidad pública en al menos cuatro ocasiones entre 2024 y 2026, evidencia el incumplimiento material de estos fines esenciales, lo que legitima y exige la intervención legislativa diferenciada que aquí se propone.

2. Igualdad material y medidas afirmativas (artículo 13 C.P.)

El artículo 13 Superior no se agota en la igualdad formal ante la ley; en sus incisos segundo y tercero impone al Estado el deber de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, y de adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados. La jurisprudencia constitucional (Sentencias C-221 de 1997, C-776 de 2003 y C-394 de 2020) ha precisado que el legislador está constitucionalmente habilitado -y en ciertos casos obligado- a establecer tratamientos diferenciales cuando existan razones objetivas y suficientes que los justifiquen, en particular para corregir desigualdades históricas y promover el desarrollo de regiones rezagadas. El Chocó, con los indicadores socioeconómicos más críticos del país de manera sostenida durante décadas, constituye el supuesto de hecho paradigmático que activa este mandato de acción afirmativa.

3. Territorios colectivos y derecho al desarrollo de las comunidades afrocolombianas (artículo 330 C.P. y Ley 70 de 1993)

El artículo 330 de la Constitución reconoce el gobierno de los territorios indígenas conforme a sus propios usos y costumbres, y la Ley 70 de 1993 desarrolla el derecho de las comunidades afrocolombianas a la propiedad colectiva de las tierras baldías que han ocupado ancestralmente en la cuenca del Pacífico. Dado que gran parte del territorio chocoano se encuentra constituido como territorio colectivo bajo este régimen, cualquier régimen de incentivos económicos debe articularse con las estructuras de gobierno propio y con los consejos comunitarios reconocidos por esta ley, de manera que la atracción de inversión no menoscabe, sino que fortalezca, la autonomía territorial y el derecho al desarrollo propio de estas comunidades.

En consecuencia, la reglamentación del presente Régimen Especial deberá prever mecanismos efectivos de articulación con los consejos comunitarios y las autoridades indígenas del territorio, así como criterios de participación preferente de mujeres, jóvenes y víctimas del conflicto armado pertenecientes a estas comunidades en los procesos de vinculación laboral e inversión productiva derivados de la presente ley, de manera que los incentivos aquí previstos se traduzcan en desarrollo con identidad y no en un modelo ajeno a las prioridades de gobierno propio de los pueblos étnicos del Chocó.

4. Convenio 169 de la OIT (Ley 21 de 1991)

Incorporado al bloque de constitucionalidad, el Convenio 169 reconoce el derecho de los pueblos indígenas y tribales a decidir sus propias prioridades en el proceso de desarrollo, y obliga a los Estados a adoptar medidas especiales para salvaguardar las personas, instituciones, bienes, trabajo, culturas y medio ambiente de dichos pueblos. Este instrumento resulta relevante no solo por la eventual exigencia de consulta previa frente a medidas que afecten de manera directa y específica a estas comunidades, sino como parámetro sustantivo que debe orientar el diseño de los incentivos, de modo que promuevan el desarrollo con identidad y no un modelo extractivo ajeno a las prioridades de las comunidades étnicas.

5. Intervención del Estado en la economía (artículo 334 C.P.)

El artículo 334 Superior faculta al Estado para intervenir, por mandato de la ley, en la economía con el fin de lograr el desarrollo integral, el mejoramiento de la calidad de vida y la distribución equitativa de las oportunidades, así como para promover la productividad, la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones. Esta disposición constituye el fundamento constitucional directo y más específico del Régimen Especial que se propone, en cuanto habilita al legislador para diseñar instrumentos de intervención económica focalizados territorialmente, orientados a corregir asimetrías de desarrollo entre regiones del país.

6. Potestad tributaria del Congreso (artículo 338 C.P.)

El artículo 338 consagra el principio de legalidad tributaria y atribuye al Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales la facultad de fijar directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y bases gravables y las tarifas de los impuestos. Esta misma cláusula de reserva legal habilita al Congreso para establecer exenciones, deducciones y tratamientos tributarios diferenciales, como los que contempla el presente proyecto de ley en materia de renta, IVA e impuestos territoriales para el Chocó, siempre que dichos beneficios se establezcan mediante ley y con las condiciones de temporalidad y proporcionalidad que la jurisprudencia exige.

7. Planeación del desarrollo y participación territorial (artículo 339 C.P.)

Esta disposición ordena que el Plan Nacional de Desarrollo contemple estrategias y orientaciones para el desarrollo territorial equilibrado, y garantiza la participación de las entidades territoriales en su elaboración. El Régimen Especial se articula con este mandato al operar como instrumento complementario de planeación diferenciada, coherente con la priorización del Chocó como territorio PDET dentro de los instrumentos de planeación derivados del Acuerdo de Paz.

8. Equidad tributaria (artículo 363 C.P.)

El principio de equidad tributaria no exige un trato uniforme entre contribuyentes en situaciones

estructuralmente distintas; por el contrario, permite -y en ocasiones exige- tratamientos diferenciados cuando las condiciones económicas de los sujetos gravados son sustancialmente distintas, como lo ha reconocido la propia Corte Constitucional al analizar sobretasas sectoriales (Sentencia C-196 de 2026, Comunicado 22). Bajo esta misma lógica, en sentido inverso, resulta plenamente ajustado a la equidad tributaria que el legislador otorgue tratamientos preferenciales a los contribuyentes que inviertan en un territorio con las desventajas estructurales del Chocó, pues equidad no es sinónimo de tarifa idéntica, sino de trato acorde con la capacidad y las condiciones reales de cada sujeto y territorio.

9. Desarrollo rural, seguridad alimentaria y finalidad social del Estado (artículos 64, 65 y 366 C.P.)

Estas disposiciones imponen al Estado el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, brindar protección especial a la producción de alimentos, y priorizar el gasto público social para la solución de las necesidades insatisfechas en salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable. El artículo 366, en particular, eleve el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida a finalidad social del Estado, de obligatorio cumplimiento prioritario. Estas normas sustentan los componentes del Régimen Especial dirigidos al fomento agroindustrial y a la seguridad alimentaria del departamento.

10. Derecho a un ambiente sano y aprovechamiento sostenible (artículos 79 y 80 C.P.)

El artículo 79 garantiza el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, y el artículo 80 impone al Estado el deber de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Estas disposiciones, leídas en conjunto con la Sentencia T-622 de 2016 sobre el río Atrato, constituyen el fundamento constitucional de los componentes del Régimen Especial orientados a la bioeconomía, el turismo sostenible y la economía azul como alternativas productivas compatibles con la protección del Chocó Biogeográfico.

11. Precedente de la Ley Páez y marco legal concordante

La Ley 218 de 1995 (Ley Páez) constituye el antecedente legislativo directo del presente proyecto: expedida tras el terremoto de 1994 que afectó al Cauca y al Huila, demostró la eficacia de los incentivos tributarios, aduaneros y financieros focalizados como herramienta de reactivación económica territorial, avalada por la jurisprudencia constitucional de la época. La Ley 819 de 2003 aporta el marco de responsabilidad fiscal que garantiza la sostenibilidad de las exenciones propuestas; la Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial) provee el marco competencial para la articulación entre la Nación y el departamento en

la ejecución del régimen; y la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo) ofrece el contexto de política pública vigente incluyendo antecedentes relevantes como el artículo 55 sobre concesiones forestales campesinas, examinado y declarado exequible en la Sentencia C-197 de 2026 dentro del cual se inserta el Régimen Especial.

A este marco concordante se suma, de manera directa, el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, modificado por el artículo 147 de la Ley 2010 de 2019, que instituyó el régimen ZESE para el municipio de Quibdó, entre otros territorios, como antecedente legislativo específico de tratamiento tributario diferencial para el Chocó, hoy agotado en su vigencia temporal y limitado en su alcance geográfico, circunstancia que el presente proyecto de ley busca subsanar mediante un régimen de mayor cobertura territorial y temporal.

12. Acto Legislativo número 01 de 2017 y Acuerdo Final de Paz

Este Acto Legislativo incorporó al ordenamiento jurídico el compromiso de implementación normativa y presupuestal del Acuerdo Final de Paz, con especial énfasis en la transformación estructural de los territorios PDET, categoría dentro de la cual se encuentra la totalidad del departamento del Chocó. El Régimen Especial materializa este compromiso constitucional al proveer instrumentos económicos concretos para la transformación estructural que el Acuerdo de Paz ordena.

V. IMPACTO FISCAL (Artículo 7° de la Ley 819 de 2003)

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se advierte que el presente proyecto de ley genera un menor recaudo tributario derivado de las exenciones y descuentos consagrados en los artículos 4° a 8°. No obstante, dicho costo fiscal se ve compensado por: (i) su carácter focalizado, transitorio y condicionado al cumplimiento de metas verificables de inversión y generación de empleo formal; (ii) el incremento progresivo y de mediano plazo del recaudo tributario territorial y nacional derivado de la ampliación de la base empresarial y del empleo formal en el departamento; y (iii) la reducción de la dependencia fiscal del departamento frente a las transferencias del Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías, en la medida en que se fortalezca la economía privada regional. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá incluir la estimación del costo fiscal y la fuente de financiación sustitutiva en el trámite legislativo correspondiente, conforme al mecanismo de seguimiento previsto en el artículo 11° de esta ley.

V. COMPETENCIA DEL CONGRESO CONSTITUCIONAL:

ARTÍCULO 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las

leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

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

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

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.
3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuar, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.

1. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

LEGAL:

LEY 3ª DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS SOBRE LAS COMISIONES DEL CONGRESO DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

ARTÍCULO 2º. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de ley referente de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

Comisión Primera.

Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y cuarenta y dos (42) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.

VII. CONFLICTO DE INTERÉS

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3º de la **Ley 2003 de 2019**, por medio de la cual se modificó parcialmente la **Ley 5ª de 1992**, Reglamento del Congreso de la República, se deja constancia de que, respecto del presente **proyecto de ley “por medio de la cual se establece un Régimen Especial, transitorio de incentivos tributarios, para la reactivación económica y la generación de empleo en el departamento del Chocó, y se dictan otras disposiciones”**, el autor considera que **no se configura ninguna de las causales de conflicto de interés** previstas en los artículos 286,

291 y demás disposiciones concordantes de la Ley 5ª de 1992.

La presente iniciativa legislativa tiene un **carácter general, abstracto e impersonal**, orientado a promover el desarrollo económico, social y ambiental del departamento del Chocó mediante la adopción de instrumentos de política pública encaminados a incentivar la inversión nacional y extranjera, fortalecer el tejido empresarial, generar empleo formal, incrementar la competitividad territorial y contribuir al cierre de las brechas económicas, sociales y de infraestructura que históricamente han afectado esta región del país.

En consecuencia, el proyecto **no genera un beneficio particular, directo, específico ni actual** para el autor de la iniciativa, ni para su cónyuge o compañero(a) permanente, ni para sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, en los términos previstos por la Ley 5ª de 1992 y la Ley 2003 de 2019. Los incentivos y medidas contemplados en la presente ley están dirigidos a todas las personas naturales y jurídicas que, cumpliendo los requisitos establecidos en la ley y en su reglamentación, desarrollen actividades económicas o realicen inversiones en el departamento del Chocó, sin establecer tratamientos preferenciales en favor de personas determinadas.

La finalidad del proyecto responde exclusivamente al **interés general**, en desarrollo de los principios constitucionales de igualdad material, solidaridad, desarrollo regional, intervención del Estado en la economía y promoción de la competitividad, consagrados en los artículos 13, 334 y 366 de la Constitución Política. En ese sentido, la iniciativa busca corregir desigualdades territoriales históricas mediante la creación de un régimen especial de desarrollo económico que beneficie de manera amplia a la población del departamento del Chocó y contribuya a su crecimiento sostenible.

En ese contexto, los beneficios previstos en la presente iniciativa **tienen naturaleza general y objetiva**, se encuentran sujetos al cumplimiento de requisitos legales y reglamentarios y no están dirigidos a favorecer personas, empresas o sectores económicos específicos, sino a promover el desarrollo integral del departamento del Chocó como una medida de política pública de alcance territorial.

Al respecto, el **Consejo de Estado** ha señalado que para la configuración de un conflicto de interés es necesario que exista un interés **directo, particular y actual**, diferenciable del interés general que persigue la actividad legislativa. En el presente caso, los eventuales efectos derivados de la aprobación del proyecto recaen sobre un universo indeterminado de personas y sobre el desarrollo económico del departamento del Chocó, razón por la cual no se configura un interés particular que comprometa la imparcialidad del autor de la iniciativa.

En consecuencia, se deja constancia de que **no existe impedimento legal ni ético** para participar en el trámite, discusión y votación del presente proyecto de ley, sin perjuicio del deber constitucional y legal de manifestar oportunamente cualquier circunstancia sobreviniente que eventualmente pueda configurar una causal de

conflicto de interés, de conformidad con lo previsto en la Ley 5ª de 1992, modificada por la Ley 2003 de 2019.

VIII. CONCLUSIÓN

El presente proyecto de ley no constituye una solicitud de privilegios para un territorio determinado, sino la materialización del principio constitucional de igualdad real y efectiva consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, mediante la adopción de una acción afirmativa de carácter territorial dirigida a corregir desventajas estructurales, históricas y objetivamente verificables que han limitado el desarrollo económico del departamento del Chocó. Se somete a consideración del Honorable Congreso de la República la presente iniciativa.

Atentamente,



JAMES MOSQUERA
Representante a la Cámara
CITREP Chocó- Antioquia

CAJETA DE REGISTRO

En día 23 de Julio del año 2026

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

No. 003 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por:



SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 094 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se garantiza la igualdad en el acceso al subsidio de la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional para las ex madres y ex padres comunitarios, se modifica el artículo 164 de la Ley 1450 de 2011 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, 23 de Julio de 2026

Doctor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Referencia: Presentación Proyecto de Ley

En ejercicio del derecho consagrado mediante los artículos 114, 150 y 154 de la Constitución Política de Colombia, y en cumplimiento de lo

dispuesto en los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, se presenta a consideración de la Honorable Cámara de Representantes, el siguiente Proyecto de Ley número 094 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se garantiza la igualdad en el acceso al subsidio de la subcuenta de subsistencia del fondo de solidaridad pensional para las ex madres y ex padres comunitarios, se modifica el artículo 164 de la ley 1450 de 2011 y se dictan otras disposiciones.*

Se solicita respetuosamente a la Secretaría General dar el trámite correspondiente a la presente iniciativa, ordenar su publicación y proceder a su reparto a la Comisión Constitucional Permanente que resulte competente conforme a la materia objeto del proyecto, para surtir los debates en los términos establecidos por la ley. Adjunto a la presente comunicación se radica la redacción exigida, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145 de la Ley 5ª de 1992.

De la Honorable Congressista



NELLY PATRICIA MOSQUERA MURCIA
Representante a la Cámara

PROYECTO DE LEY NÚMERO 094 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se garantiza la igualdad en el acceso al subsidio de la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional para las ex madres y ex padres comunitarios, se modifica el artículo 164 de la Ley 1450 de 2011 y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto garantizar la igualdad en el acceso al subsidio de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional para las ex madres y ex padres comunitarios, eliminando cualquier restricción legal o reglamentaria basada exclusivamente en la fecha de terminación de la prestación del servicio.

Artículo 2º. Modificación del artículo 164 de la Ley 1450 de 2011. El artículo 164 de la Ley 1450 de 2011 quedará así:

Artículo 164. Subsidio de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional para las ex madres y ex padres comunitarios. Tendrán acceso al subsidio de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional las personas que hayan ejercido como madres o padres comunitarios en cualquiera de las modalidades de Hogares Comunitarios de Bienestar reconocidas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), siempre que:

1. *Reúnan los requisitos generales previstos en la ley para acceder al subsidio.*

2. *No tengan derecho a pensión.*

3. *No sean beneficiarias del mecanismo que legalmente resulte incompatible con este subsidio.*

Parágrafo. *La fecha de terminación de la prestación del servicio como madre o padre comunitario no podrá constituir requisito de acceso, criterio de elegibilidad, factor de priorización ni causal de exclusión para el reconocimiento del subsidio.*

Artículo 3°. Reglamentación. El Gobierno nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, expedirá las disposiciones reglamentarias necesarias para garantizar su cumplimiento.

Artículo 4°. Certificación del tiempo de servicio. El ICBF implementará mecanismos administrativos y tecnológicos para facilitar la acreditación del tiempo de servicio, utilizando prioritariamente sus bases de datos y los registros oficiales de las entidades públicas.

Artículo 5°. Revisión de solicitudes negadas. Las personas cuyas solicitudes hubieren sido negadas exclusivamente por razón de la fecha de terminación del servicio podrán solicitar su revisión ante la entidad competente.

Artículo 6°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación, modifica el artículo 164 de la Ley 1450 de 2011 y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 094 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se garantiza la igualdad en el acceso al subsidio de la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional para las ex madres y ex padres comunitarios, se modifica el artículo 164 de la Ley 1450 de 2011 y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

Se presenta a consideración del Honorable Congreso de la República el proyecto de ley “**por medio de la cual se garantiza la igualdad en el acceso al subsidio de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional para las ex madres y ex padres comunitarios, se modifica el artículo 164 de la Ley 1450 de 2011 y se dictan otras disposiciones**”.

La iniciativa busca corregir una diferencia de trato en el acceso al mecanismo de protección económica establecido en favor de quienes, luego de prestar sus servicios como madres o padres comunitarios, no cuentan con una pensión y se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. Esa diferencia se origina en la aplicación de un criterio relacionado con la fecha en la cual terminó la

prestación del servicio, circunstancia que puede conducir a que personas que desarrollaron una labor sustancialmente equivalente reciban un tratamiento distinto para acceder al subsidio.

Las madres y los padres comunitarios han desempeñado una función esencial en la política pública de atención a la primera infancia. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar los identifica como agentes educativos comunitarios responsables del cuidado de niños y niñas vinculados al Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, reconocidos en sus comunidades por su compromiso con el desarrollo de la primera infancia y de las familias.

La importancia de esta labor también se desprende de la configuración jurídica del programa. La Ley 89 de 1988 definió los Hogares Comunitarios de Bienestar como aquellos constituidos mediante becas del ICBF a las familias, para que, mediante la acción conjunta con sus vecinos y el aprovechamiento de recursos locales, atendieran las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños pertenecientes a los sectores más pobres del país.

El programa se estructuró, por tanto, como una forma de cooperación entre el Estado, las familias y las comunidades. En ese modelo, las madres comunitarias asumieron de manera directa y cotidiana las actividades de cuidado, alimentación, protección, socialización y acompañamiento de los niños y niñas beneficiarios.

El Acuerdo número 21 de 1989 del ICBF caracterizó los Hogares Comunitarios de Bienestar como un conjunto de acciones del Estado y de la comunidad encaminadas a propiciar el desarrollo psicosocial, físico y moral de los niños menores de siete años pertenecientes a sectores de extrema pobreza. Asimismo, dispuso que cada hogar funcionaría bajo el cuidado de una madre comunitaria y atribuyó a las familias y a la comunidad responsabilidades de participación, vigilancia y apoyo al funcionamiento del servicio.

De esta manera, la labor de las madres y padres comunitarios no puede entenderse como una actividad marginal o ajena al cumplimiento de los fines estatales. Por el contrario, ha constituido un instrumento mediante el cual el Estado colombiano ha extendido la atención a la primera infancia hacia comunidades que enfrentan condiciones de pobreza, vulnerabilidad social y limitaciones de acceso a servicios institucionales.

El Departamento Nacional de Planeación registra que el Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar fue creado en 1986, previa aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social, y que desde su creación quedó bajo la responsabilidad del ICBF. Según esa evaluación oficial, el programa fue diseñado como un servicio de cuidado infantil dirigido a niños pertenecientes a familias en situación de pobreza o sometidas a condiciones de vulnerabilidad económica, social, cultural, nutricional y psicoafectiva.

A pesar del valor histórico y social de esta labor, la construcción progresiva de mecanismos de protección para quienes la ejercieron no ha beneficiado de manera uniforme a todas las ex madres y ex padres comunitarios. En particular, la aplicación de criterios temporales asociados a la terminación del servicio ha producido exclusiones que no necesariamente responden a diferencias materiales en la actividad desarrollada, en el tiempo de servicio acreditado o en las condiciones de vulnerabilidad de los solicitantes.

La presente iniciativa parte de una premisa básica: quienes prestaron una misma labor comunitaria, bajo modalidades reconocidas por el ICBF y en beneficio de la niñez colombiana, no deben ser excluidos del subsidio únicamente por la fecha en que cesaron sus actividades.

El proyecto no pretende suprimir los demás requisitos legales establecidos para acceder al subsidio ni convertirlo en una prestación automática. Su alcance se concentra en eliminar el criterio temporal señalado, facilitar la acreditación del tiempo de servicio y permitir la revisión de las solicitudes que hayan sido negadas exclusivamente por esa causa.

En consecuencia, el proyecto se presenta como una medida de igualdad material, coherencia normativa y protección social. También constituye un reconocimiento institucional a quienes contribuyeron durante años al funcionamiento de una de las estrategias comunitarias más relevantes de atención a la primera infancia desarrolladas por el Estado colombiano.

II. OBJETO Y FINALIDAD DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley tiene por objeto garantizar la igualdad en el acceso al subsidio de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional para las ex madres y ex padres comunitarios, mediante la eliminación de las restricciones fundadas exclusivamente en la fecha de terminación de la prestación del servicio.

Para alcanzar este propósito, la iniciativa plantea la modificación del artículo 164 de la Ley 1450 de 2011, de manera que la fecha de retiro no pueda utilizarse como requisito de acceso, criterio de elegibilidad, factor de priorización o causal de exclusión para el reconocimiento del subsidio.

La reforma propuesta responde a la necesidad de asegurar que las diferencias de trato entre potenciales beneficiarios se fundamenten en condiciones objetivas y relacionadas con la finalidad del mecanismo de protección social, y no únicamente en una fecha de corte que desconozca la equivalencia material de la labor desarrollada.

La iniciativa persigue las siguientes finalidades:

1. Garantizar la igualdad en el acceso al subsidio

El propósito principal es impedir que dos personas que prestaron servicios sustancialmente

equivalentes como madres o padres comunitarios reciban un tratamiento diferente por el solo hecho de haber terminado su actividad antes o después de una fecha determinada.

La eliminación de este criterio no implica que todas las personas que hayan prestado el servicio adquieran automáticamente el derecho al subsidio. Cada solicitante deberá acreditar los demás requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico. La reforma se limita a impedir que la fecha de terminación del servicio constituya, por sí sola, una barrera de acceso.

2. Preservar los demás requisitos legales

El proyecto mantiene los requisitos generales exigidos para el reconocimiento del subsidio. Por consiguiente, no elimina las condiciones relacionadas con la edad, la situación económica, la ausencia de pensión, el tiempo de servicio o las demás exigencias que resulten aplicables conforme al régimen jurídico vigente.

Esta precisión permite delimitar el alcance de la iniciativa y demuestra que no se pretende sustituir el régimen existente, sino corregir uno de sus criterios de exclusión.

3. Facilitar la acreditación del tiempo de servicio

Una parte importante de las personas potencialmente beneficiarias prestó sus servicios durante periodos en los cuales los archivos se administraban principalmente en documentos físicos y mediante organizaciones comunitarias o entidades administradoras.

Esa circunstancia puede dificultar la obtención de certificaciones, particularmente cuando han transcurrido varios años desde la terminación del servicio. Por esta razón, el proyecto ordena al ICBF implementar mecanismos administrativos y tecnológicos para facilitar la acreditación del tiempo servido, utilizando prioritariamente la información que repose en sus bases de datos y en los registros de otras entidades públicas.

La medida busca reducir cargas documentales innecesarias, evitar que los ciudadanos deban aportar información que ya se encuentra en poder del Estado y promover la interoperabilidad institucional.

4. Permitir la revisión de solicitudes previamente negadas

La iniciativa establece que las personas cuyas solicitudes hayan sido negadas exclusivamente por razón de la fecha de terminación del servicio podrán solicitar su revisión ante la entidad competente.

Esta disposición evita que la eliminación de la barrera temporal produzca efectos únicamente respecto de las solicitudes futuras y permite que quienes ya fueron afectados por ese criterio puedan obtener una nueva decisión, sin que ello implique el reconocimiento automático del subsidio o la eliminación de los demás requisitos.

5. Fortalecer la coherencia del ordenamiento jurídico

La reforma pretende armonizar la regulación del subsidio con la finalidad social que justificó su creación: brindar un mecanismo mínimo de protección a quienes desarrollaron durante años una labor comunitaria en favor de la primera infancia y no lograron consolidar una pensión.

Una regulación que excluya a personas materialmente comparables por una circunstancia exclusivamente temporal puede apartarse de esa finalidad. El proyecto busca restablecer la correspondencia entre el propósito protector del subsidio y los criterios utilizados para determinar sus beneficiarios.

En síntesis, la iniciativa no crea un sistema nuevo ni sustituye el régimen vigente. Introduce una modificación específica destinada a garantizar que la fecha de terminación del servicio no opere como una barrera injustificada, preservando los demás requisitos de acceso y fortaleciendo los mecanismos administrativos para su aplicación.

III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS HOGARES COMUNITARIOS DE BIENESTAR

3.1 Surgimiento del programa

El Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar surgió en 1986 como respuesta a la necesidad de ampliar la atención de los niños y niñas pertenecientes a familias en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

La evaluación oficial registrada por el Departamento Nacional de Planeación señala que el Consejo Nacional de Política Económica y Social aprobó la creación del programa en 1986 y que su ejecución quedó a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. El programa fue concebido como una estrategia de cuidado infantil dirigida a menores pertenecientes a familias en pobreza o afectadas por condiciones de vulnerabilidad económica, social, cultural, nutricional y psicoafectiva.

Su aparición debe comprenderse dentro de un contexto en el cual la capacidad institucional para prestar directamente servicios de cuidado y atención a la primera infancia era insuficiente frente a las necesidades existentes, especialmente en zonas populares y comunidades con limitada presencia de infraestructura estatal.

El programa recurrió entonces a un modelo de participación comunitaria. Las familias y los vecinos se organizaban, recibían recursos canalizados por el ICBF y contribuían al funcionamiento de los hogares mediante su participación y el aprovechamiento de recursos locales.

Este modelo permitió acercar la atención a los lugares de residencia de los niños y niñas y vincular directamente a la comunidad en la protección de la primera infancia.

3.2 Reconocimiento legal mediante la Ley 89 de 1988

La Ley 89 de 1988 constituyó un momento determinante para la consolidación jurídica y financiera de los Hogares Comunitarios de Bienestar.

La norma incrementó al tres por ciento el aporte destinado al ICBF y dispuso que los recursos adicionales se dedicaran exclusivamente a dar continuidad, desarrollo y cobertura a los Hogares Comunitarios de Bienestar de las poblaciones infantiles más vulnerables del país.

La misma ley incorporó una definición legal del programa. Estableció que los Hogares Comunitarios de Bienestar se constituían mediante becas otorgadas por el ICBF a las familias, con el fin de que estas, en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando recursos locales, atendieran las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los sectores sociales pobres.

Esta definición evidencia cuatro elementos centrales del modelo:

- a) la dirección y financiación pública por medio del ICBF;
- b) la participación organizada de las familias y la comunidad;
- c) la focalización en la población infantil en condiciones de pobreza y vulnerabilidad; y
- d) la prestación de una atención que comprendía nutrición, salud, protección y desarrollo integral.

La Ley 89 de 1988 no configuró los hogares como simples espacios de custodia. Les atribuyó una finalidad integral relacionada con distintas dimensiones del bienestar y el desarrollo infantil.

3.3. Reglamentación y organización comunitaria

El Decreto número 2019 de 1989 y el Acuerdo número 21 de 1989 del ICBF desarrollaron el modelo de organización y funcionamiento del programa.

El Acuerdo número 21 definió los Hogares Comunitarios de Bienestar como un conjunto de acciones del Estado y de la comunidad encaminadas a promover el desarrollo psicosocial, físico y moral de los niños menores de siete años pertenecientes a sectores de extrema pobreza. También estableció que el programa debía fortalecer la responsabilidad de los padres en la formación y cuidado de sus hijos mediante el trabajo solidario de la familia y de la comunidad.

El acuerdo atribuyó al ICBF la función de promover la coordinación y ejecución del programa, convocar a las comunidades y acompañarlas en la realización de diagnósticos y procesos organizativos. Asimismo, previó la participación de asociaciones de padres de familia en la administración de los recursos y en el funcionamiento de los hogares.

La financiación combinaba recursos provenientes del Gobierno nacional, aportes comunitarios, cuotas de participación de las familias y contribuciones de entidades públicas o privadas. La denominada beca del ICBF se destinaba, entre otros conceptos, a la madre comunitaria, las raciones alimentarias, el material didáctico, los servicios públicos, el aseo y el combustible.

La estructura originaria del programa reflejaba, por tanto, un esquema de descentralización social y participación comunitaria. El Estado aportaba dirección, asistencia y recursos, mientras las familias y comunidades intervenían en la organización, administración y vigilancia del servicio.

3.4 La madre comunitaria como eje de la atención

Aunque el programa fue diseñado bajo un principio de corresponsabilidad, la prestación cotidiana del servicio descansó principalmente en la figura de la madre comunitaria.

El Acuerdo número 21 de 1989 dispuso expresamente que cada Hogar Comunitario de Bienestar funcionaría bajo el cuidado de una madre comunitaria. También estableció que las juntas de padres debían vigilar la calidad de la atención brindada en materia de educación, nutrición y protección.

La madre comunitaria no se limitaba a custodiar a los niños durante la ausencia de sus familias. Su actividad comprendía labores relacionadas con:

- la preparación y suministro de alimentos;
- la promoción de hábitos de higiene y cuidado;
- el acompañamiento al desarrollo físico y psicosocial;
- la realización de actividades educativas y de socialización;
- la identificación de situaciones que pudieran afectar la salud o protección de los niños;
- y la orientación y comunicación permanente con sus familias.

Estas funciones se desprenden de las finalidades legales y reglamentarias atribuidas al programa y del papel central asignado a la madre comunitaria en el funcionamiento de cada hogar.

La información institucional del ICBF continúa definiendo a las madres y padres comunitarios como agentes educativos comunitarios responsables del cuidado de los niños y niñas de primera infancia que participan en los Hogares Comunitarios de Bienestar.

3.5. La dimensión pública y social de la labor comunitaria

La participación comunitaria que caracterizó el origen del programa no disminuye el interés público de la labor desarrollada. Los Hogares Comunitarios de Bienestar fueron creados, financiados, coordinados y regulados como parte de la política estatal de protección a la niñez.

La Ley 89 de 1988 destinó recursos públicos de manera exclusiva para su continuidad, desarrollo y cobertura, mientras que el Acuerdo número 21 de 1989 atribuyó al ICBF responsabilidades de coordinación, focalización territorial, capacitación y seguimiento.

De esta manera, la actividad de las madres comunitarias permitió materializar objetivos estatales de nutrición, salud, protección y desarrollo infantil mediante un modelo de proximidad territorial y participación social.

El papel desempeñado por estas personas adquiere especial relevancia porque la atención se dirigió prioritariamente a niños y familias en condiciones de pobreza o vulnerabilidad. La evaluación del DNP confirma que el programa fue focalizado hacia esta población y que su impacto fue estudiado en dimensiones como nutrición, salud, desarrollo psicosocial y desarrollo cognitivo.

3.6. Evolución hacia un mayor reconocimiento institucional

La historia del programa muestra una evolución progresiva en la forma como el ordenamiento jurídico ha reconocido la labor de las madres y padres comunitarios.

En su configuración inicial, el servicio se estructuró alrededor del trabajo solidario y de la participación comunitaria. Con posterioridad, el legislador y el Gobierno nacional fueron adoptando medidas relacionadas con su protección social, remuneración, formalización y acceso a mecanismos de seguridad social.

Esa evolución normativa será desarrollada en el capítulo siguiente de esta exposición de motivos, en el que se examinarán las disposiciones que transformaron gradualmente las condiciones jurídicas de quienes prestan o prestaron el servicio.

Para los efectos de esta sección histórica, resulta suficiente señalar que el programa pasó de ser una estrategia comunitaria creada en 1986 a consolidarse como un componente permanente de la política pública de primera infancia, respaldado por recursos legales, regulación administrativa y mecanismos institucionales de atención.

3.7. Relación de los antecedentes históricos con el proyecto de ley

Los antecedentes expuestos permiten comprender que las madres y padres comunitarios han prestado una labor sustancialmente vinculada al cumplimiento de responsabilidades estatales en materia de protección de la niñez.

También demuestran que la naturaleza comunitaria del modelo no puede utilizarse para desconocer el aporte realizado por quienes asumieron directamente el cuidado de los niños y niñas beneficiarios.

La protección económica establecida para las ex madres y ex padres comunitarios encuentra fundamento en esa trayectoria. El subsidio no constituye una liberalidad desconectada del servicio prestado, sino una medida de protección social dirigida a una población que dedicó parte de su vida al desarrollo de una política pública esencial.

Por esta razón, una diferenciación basada exclusivamente en la fecha de terminación del servicio debe ser examinada de manera rigurosa.

Cuando dos personas desarrollaron actividades comparables dentro del mismo programa, la fecha en la que cesaron su labor no parece suficiente, por sí sola, para justificar que una tenga acceso al mecanismo de protección y otra quede excluida.

La iniciativa legislativa se inscribe así en el proceso histórico de reconocimiento de las madres y padres comunitarios. Su propósito no es desconocer la evolución institucional del programa ni modificar indiscriminadamente las condiciones del subsidio, sino corregir una barrera específica que afecta la igualdad entre personas que contribuyeron a la misma política pública.

IV. EVOLUCIÓN NORMATIVA Y RECONOCIMIENTO PROGRESIVO DE LOS DERECHOS DE LAS MADRES Y PADRES COMUNITARIOS

La regulación de las madres y padres comunitarios en Colombia ha experimentado una transformación progresiva. El programa nació bajo un modelo de participación solidaria de las familias y de la comunidad; posteriormente se reconocieron medidas especiales de salud y protección pensional; más adelante se incrementó la bonificación económica hasta alcanzar el salario mínimo y, finalmente, se ordenó la formalización laboral de quienes continuaban vinculados al Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar.

De manera paralela, el ordenamiento jurídico creó mecanismos de protección para las personas que, después de haber desempeñado esta labor durante varios años, se retiraron sin reunir los requisitos para obtener una pensión. La siguiente línea de tiempo permite identificar los principales hitos de esa evolución.

1986. Creación del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar

En 1986, el Consejo Nacional de Política Económica y Social aprobó el Proyecto de Hogares Comunitarios de Bienestar, con el propósito de ampliar la cobertura de atención a la primera infancia y promover la participación de las familias y de la comunidad en el cuidado de los niños y niñas pertenecientes a los sectores urbanos y rurales con mayores condiciones de vulnerabilidad.

Este momento constituye el origen institucional del programa y de la labor posteriormente desarrollada por las madres comunitarias. Su diseño inicial estuvo sustentado en un esquema comunitario y solidario, y no en una relación laboral formal con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

1988. Ley 89 de 1988: consolidación legal y financiación del programa

La Ley 89 de 1988 fortaleció financieramente al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar mediante el incremento al tres por ciento del aporte parafiscal calculado sobre las nóminas mensuales de salarios.

La norma consolidó legalmente los Hogares Comunitarios de Bienestar como un programa

dirigido a la atención de las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños pertenecientes a los sectores más pobres del país.

1989. Decreto número 2019 de 1989: definición del modelo comunitario y solidario

El Decreto número 2019 de 1989 reglamentó el funcionamiento inicial de los Hogares Comunitarios de Bienestar. Dispuso que estos se constituirían con las becas asignadas por el ICBF y con recursos locales, para que las familias, mediante una acción mancomunada, atendieran las necesidades de nutrición, salud, protección y desarrollo de los niños.

La norma estableció que cada hogar funcionaría bajo el cuidado de una madre comunitaria seleccionada por la respectiva asociación de padres. También indicó que la participación de las madres comunitarias y de los demás integrantes de la comunidad constituía una contribución voluntaria y solidaria, y que dicha vinculación no generaba relación laboral con las asociaciones ni con las entidades públicas participantes.

1993. Ley 100 de 1993: creación del Fondo de Solidaridad Pensional

La Ley 100 de 1993 creó el Fondo de Solidaridad Pensional como una cuenta especial de la Nación destinada a ampliar la cobertura del Sistema General de Pensiones mediante el subsidio de los aportes de aquellos grupos poblacionales que, por sus condiciones económicas, no podían sufragar integralmente la cotización.

Dentro de la población expresamente considerada como potencial beneficiaria del subsidio al aporte pensional se incluyó a las madres comunitarias. Este reconocimiento representó el primer avance estructural hacia su inclusión dentro del sistema de protección pensional.

1995. Decreto número 1340 de 1995: desarrollo del Programa de Hogares Comunitarios

El Decreto número 1340 de 1995 dictó nuevas disposiciones sobre el desarrollo del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y continuó organizando la operación del modelo comunitario bajo la dirección y los lineamientos del ICBF.

La norma hizo parte del proceso de consolidación administrativa del programa, aunque todavía dentro de una concepción basada principalmente en la participación comunitaria y no en el reconocimiento de una relación laboral.

1999. Ley 509 de 1999: reconocimiento especial en salud y subsidio pensional

La Ley 509 de 1999 constituyó uno de los primeros reconocimientos legales expresos de beneficios de seguridad social para las madres comunitarias.

La norma dispuso su afiliación, junto con su grupo familiar, al régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud y les reconoció el acceso a las prestaciones asistenciales y económicas derivadas de esa afiliación.

Asimismo, reguló mecanismos de cotización y protección pensional, manteniendo como referencia económica la bonificación recibida por el desarrollo de la labor comunitaria.

2003. Ley 797 de 2003: fortalecimiento del Fondo de Solidaridad Pensional

La Ley 797 de 2003 modificó el Sistema General de Pensiones y estructuró el Fondo de Solidaridad Pensional a través de dos componentes diferenciados:

- La Subcuenta de Solidaridad, destinada a subsidiar los aportes al sistema pensional;
- La Subcuenta de Subsistencia, destinada a otorgar subsidios económicos a personas en condiciones de indigencia o pobreza extrema.

Esta distinción resulta fundamental para comprender la evolución posterior de la protección de las madres comunitarias. Mientras la Subcuenta de Solidaridad contribuye a financiar aportes para alcanzar una pensión, la Subcuenta de Subsistencia otorga una prestación económica a quienes no lograron consolidar ese derecho.

2006. Ley 1023 de 2006: ampliación de la protección familiar en salud

La Ley 1023 de 2006 modificó la Ley 509 de 1999 y fortaleció la vinculación del núcleo familiar de las madres comunitarias al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Este cambio significó un avance frente al esquema inicial de protección individual, al reconocer que la cobertura debía extenderse también al grupo familiar de la persona encargada de prestar el servicio comunitario.

2007. Decreto número 3771 de 2007: reglamentación del Fondo de Solidaridad Pensional

El Decreto número 3771 de 2007 reglamentó la administración y el funcionamiento del Fondo de Solidaridad Pensional.

La norma incluyó expresamente a las madres comunitarias entre las poblaciones beneficiarias de la Subcuenta de Solidaridad y reguló la Subcuenta de Subsistencia como mecanismo de protección económica para personas en condiciones de pobreza extrema.

Igualmente, atribuyó al ICBF funciones de identificación, selección y priorización de las madres comunitarias que podían acceder al subsidio económico directo, de acuerdo con las condiciones legales y con la disponibilidad de cupos.

2008. Ley 1187 de 2008: acceso pensional sin límite de edad y aumento de la bonificación

La Ley 1187 de 2008 fortaleció sustancialmente la protección de las madres comunitarias.

En primer lugar, estableció que el Fondo de Solidaridad Pensional subsidiaría sus aportes al Sistema General de Pensiones cualquiera que fuera su edad y el tiempo de servicio desarrollado como madres comunitarias.

También ordenó priorizarlas para el acceso a la Subcuenta de Subsistencia cuando no pudieran acceder al subsidio al aporte o cuando, habiendo cumplido la edad, no completaran las semanas necesarias para obtener la pensión.

Adicionalmente, incrementó la bonificación mensual de las madres comunitarias al setenta por ciento del salario mínimo legal mensual vigente, a partir del 1° de enero de 2008.

2011. Ley 1450 de 2011: subsidio para quienes dejaron de ser madres comunitarias

El artículo 164 de la Ley 1450 de 2011 reconoció el acceso al subsidio de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional para las personas que dejaron de ser madres comunitarias, no reunieran los requisitos para acceder a una pensión, no fueran beneficiarias del mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos y cumplieran las demás condiciones aplicables.

El texto legal no estableció expresamente que el retiro hubiera debido producirse después de la entrada en vigor de la ley. La disposición utilizó la expresión general “las personas que dejen de ser madres comunitarias”, sin fijar una fecha mínima de retiro como condición de acceso.

2011. Artículo 166 de la Ley 1450: pago del cálculo actuarial

La misma Ley 1450 adoptó una medida adicional de protección pensional para las madres comunitarias que se hubieran vinculado al programa durante periodos en los cuales no pudieron acceder efectivamente al subsidio del Fondo de Solidaridad Pensional.

Esta medida buscó cubrir el valor actuarial de determinadas cotizaciones omitidas y corregir parcialmente vacíos producidos durante la implementación de los mecanismos de protección pensional. Su desarrollo reglamentario se produjo posteriormente mediante el Decreto número 605 de 2013.

2012. Ley 1607 de 2012: salario mínimo y orden de formalización laboral

El artículo 36 de la Ley 1607 de 2012 representó el cambio más importante en la naturaleza económica y laboral de la vinculación de las madres comunitarias.

La norma ordenó que durante 2013 se les otorgará una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente. También dispuso la adopción progresiva de modalidades de vinculación y estableció que, durante 2014, todas las madres comunitarias debían ser formalizadas laboralmente y recibir al menos un salario mínimo o su equivalente según el tiempo de dedicación al programa.

La ley aclaró que esta formalización no les confería la calidad de funcionarias públicas.

2013. Decreto número 605 de 2013: reglamentación del subsidio de subsistencia

El Decreto número 605 de 2013 reglamentó los artículos 164 y 166 de la Ley 1450 de 2011.

La norma estableció las condiciones de acceso al subsidio de la Subcuenta de Subsistencia para las personas que dejaran de ser madres comunitarias y no reunieran los requisitos para obtener una pensión ni para acceder a los Beneficios Económicos Periódicos.

También reguló la identificación de las potenciales beneficiarias y el procedimiento para determinar y pagar el cálculo actuarial correspondiente a determinados periodos sin cobertura pensional.

2014. Decreto número 289 de 2014: formalización laboral

El Decreto número 289 de 2014 reglamentó el artículo 36 de la Ley 1607 de 2012 y materializó la formalización laboral de las madres comunitarias.

Dispuso que serían vinculadas mediante contrato de trabajo con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y que tendrían todos los derechos y garantías consagrados en el Código Sustantivo del Trabajo y en el Sistema de Protección Social.

La norma determinó que las entidades administradoras tendrían la condición de empleadoras y que las madres comunitarias no adquirirían por ello la calidad de servidoras públicas. También estableció mecanismos de garantía y supervisión para asegurar el pago de salarios, prestaciones sociales y aportes al sistema de seguridad social.

2015. Decreto número 1072 de 2015: compilación de la formalización laboral

El Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo incorporó las disposiciones del Decreto número 289 de 2014.

En consecuencia, la vinculación mediante contrato de trabajo, el reconocimiento de derechos laborales, la obligación de las entidades administradoras de garantizar las acreencias laborales y el acompañamiento del Ministerio del Trabajo quedaron integrados de manera permanente en la reglamentación general del sector.

2018. Sentencia SU-079 de 2018: delimitación del vínculo histórico con el ICBF

La Corte Constitucional estudió las reclamaciones de numerosas madres comunitarias y sustitutas que solicitaban el reconocimiento retroactivo de una relación laboral directa con el ICBF.

La Corte concluyó que, antes de la formalización ordenada legalmente, el diseño normativo del programa no permitía reconocer de manera general una relación laboral directa entre el ICBF y las madres comunitarias. No obstante, reconoció que durante décadas muchas de ellas habían recibido ingresos inferiores al salario mínimo y que las ex madres comunitarias podían encontrarse en condiciones de afectación de su mínimo vital.

La sentencia identificó el subsidio establecido en la Ley 1450 de 2011 como uno de los mecanismos legales dirigidos a proteger a quienes se retiraron sin consolidar una pensión.

2019. Sentencia C-185 de 2019: constitucionalidad del modelo de formalización

La Corte Constitucional declaró ajustada a la Constitución la expresión del artículo 36 de la Ley 1607 de 2012 según la cual la formalización laboral de las madres comunitarias no implicaba conferirles la calidad de funcionarias públicas.

La Corte explicó que el legislador contaba con libertad de configuración para definir la modalidad de vinculación y que era constitucionalmente posible reconocerles contrato de trabajo y garantías laborales sin incorporarlas automáticamente como servidoras públicas del ICBF.

2019. Sentencia SU-273 de 2019: consolidación de la línea jurisprudencial

La Corte Constitucional reiteró que el ordenamiento jurídico no había configurado históricamente una relación laboral directa entre el ICBF y las madres comunitarias.

No obstante, la providencia reconstruyó la evolución del programa y de sus mecanismos de seguridad social, incluyendo el subsidio al aporte pensional, la protección de la Subcuenta de Subsistencia y la posterior formalización laboral.

2019. Ley 1955 de 2019: extensión del subsidio a madres sustitutas

El artículo 215 de la Ley 1955 de 2019 extendió el acceso al subsidio de la Subcuenta de Subsistencia a quienes dejaran de ser madres sustitutas a partir del 24 de noviembre de 2015, hubieran desarrollado esa labor durante al menos diez años y no reunieran los requisitos para acceder a una pensión.

Esta disposición amplió el universo de protección, pero introdujo expresamente una fecha de retiro para las madres sustitutas.

2022. Decreto número 325 de 2022: incorporación reglamentaria de la fecha de retiro

El Decreto número 325 de 2022 subrogó el capítulo reglamentario relacionado con el subsidio de subsistencia para ex madres comunitarias y sustitutas.

Entre los requisitos exigidos a las ex madres comunitarias incluyó el deber de acreditar que el retiro se produjo a partir del 16 de junio de 2011, fecha de entrada en vigor de la Ley 1450 de 2011.

Esta exigencia reglamentaria creó una exclusión para quienes habían dejado de prestar el servicio antes de dicha fecha, aun cuando el artículo 164 de la Ley 1450 no estableció expresamente esa limitación temporal.

2023. Ley 2294 de 2023: fortalecimiento del subsidio de subsistencia

El artículo 139 de la Ley 2294 de 2023 fortaleció la protección económica de las ex madres y padres comunitarios, ex madres y padres sustitutos y personas transitadas.

La norma estableció tres rangos para determinar la prestación económica, de acuerdo con el tiempo de permanencia en el programa:

1. Más de diez y hasta quince años: ochenta por ciento de un salario mínimo legal mensual vigente.
2. Más de quince y hasta veinte años: noventa por ciento de un salario mínimo legal mensual vigente.
3. Más de veinte años: noventa y cinco por ciento de un salario mínimo legal mensual vigente.

La norma utilizó una formulación general para referirse a las personas que dejaran de desempeñar esas labores y no reunieran los requisitos para obtener una pensión, sin reproducir expresamente la fecha de retiro prevista reglamentariamente para las ex madres comunitarias.

2023. Decreto número 2182 de 2023: reglamentación de los nuevos rangos económicos

El Decreto número 2182 de 2023 reglamentó el artículo 139 de la Ley 2294 de 2023 y modificó las disposiciones del Decreto número 1833 de 2016 relacionadas con los requisitos, el valor y la financiación del subsidio.

La norma incorporó los porcentajes del ochenta, noventa y noventa y cinco por ciento del salario mínimo, de acuerdo con el tiempo de permanencia, y reguló la distribución de las responsabilidades financieras entre el Fondo de Solidaridad Pensional y el ICBF.

Conclusión de la evolución normativa

La evolución descrita permite identificar cuatro etapas principales:

1. **Etapla comunitaria y solidaria:** el programa fue concebido como una estrategia de participación de las familias y la comunidad, sin relación laboral formal.

2. **Etapla de reconocimiento de la seguridad social:** se reconocieron progresivamente la afiliación en salud, la protección del grupo familiar y el acceso a subsidios para efectuar aportes al sistema pensional.

3. **Etapla de reconocimiento económico y laboral:** la bonificación fue incrementada gradualmente hasta alcanzar el salario mínimo y, a partir de 2014, se ordenó la formalización laboral mediante contratos de trabajo con las entidades administradoras del programa.

4. **Etapla de protección de las personas retiradas:** se creó y fortaleció el subsidio de subsistencia para quienes, después de haber dedicado varios años al cuidado de la primera infancia, dejaron el programa sin reunir los requisitos para acceder a una pensión.

Sin embargo, la protección de las ex madres y padres comunitarios continúa siendo incompleta. La exigencia reglamentaria de haber terminado la prestación del servicio a partir del 16 de junio de 2011 excluye a quienes desempeñaron la misma labor, bajo el

mismo programa y en condiciones incluso más precarias, pero se retiraron antes de esa fecha.

Esa diferencia no deriva de la naturaleza del servicio prestado, del número de años trabajados, de la edad, de la condición socioeconómica ni de la imposibilidad de acceder a una pensión. Se fundamenta exclusivamente en la fecha de retiro.

Por consiguiente, el proyecto de ley constituye la continuación lógica del proceso de reconocimiento progresivo impulsado por el legislador durante las últimas décadas y busca asegurar que el acceso al subsidio dependa de las condiciones sustanciales de vulnerabilidad y del servicio efectivamente prestado, y no de una barrera temporal que produce un trato desigual entre personas que desarrollaron una labor materialmente equivalente.

Vigencia del artículo 164 de la Ley 1450 de 2011

La presente iniciativa modifica el artículo 164 de la Ley 1450 de 2011, razón por la cual resulta pertinente precisar que, aunque dicha ley correspondió al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, no todas sus disposiciones agotaron sus efectos con la finalización de ese cuatrienio.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que las leyes del Plan Nacional de Desarrollo pueden contener disposiciones con vocación temporal y otras con vocación permanente. Estas últimas continúan integrando el ordenamiento jurídico mientras no sean derogadas o modificadas por el legislador, especialmente cuando establecen regímenes jurídicos, crean derechos, fijan competencias o regulan instituciones cuya aplicación trasciende el período de ejecución del respectivo plan.

El artículo 164 de la Ley 1450 de 2011 constituye una disposición de carácter permanente, en tanto creó un régimen especial de acceso al subsidio de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional para las ex madres comunitarias. Su vigencia se evidencia en que ha sido objeto de desarrollo reglamentario y continúa siendo aplicado por las autoridades competentes para el reconocimiento de dicho beneficio.

En consecuencia, el Congreso de la República conserva plena competencia para modificar esta disposición legal con el fin de adecuarla a los principios constitucionales de igualdad, solidaridad y protección reforzada de quienes dedicaron una parte significativa de su vida al cuidado y atención de la primera infancia. En ese contexto se inscribe la presente iniciativa legislativa, que no crea un beneficio nuevo, sino que corrige una diferencia de trato que hoy impide el acceso al subsidio a un grupo de ex madres y ex padres comunitarios exclusivamente por la fecha en que cesaron la prestación de sus servicios.

V. PROBLEMA JURÍDICO QUE MOTIVA LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Finalidad del subsidio

El artículo 164 de la Ley 1450 de 2011 estableció un mecanismo de protección económica dirigido a las ex madres comunitarias y, posteriormente, extendido a los ex padres comunitarios, como reconocimiento a la labor social desarrollada durante años en beneficio de la primera infancia y como respuesta a las condiciones de vulnerabilidad en que muchos de ellos llegan a la vejez sin haber consolidado el derecho a una pensión.

La finalidad del subsidio de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional es garantizar un ingreso mínimo a quienes, habiendo prestado sus servicios al programa de Hogares Comunitarios de Bienestar durante un tiempo significativo y cumpliendo los requisitos legales, carecen de una fuente suficiente de protección económica en la etapa de la vejez.

La restricción actualmente vigente

Si bien el artículo 164 de la Ley 1450 de 2011 creó el beneficio, su desarrollo reglamentario incorporó como requisito que el retiro del programa se hubiera producido a partir del 16 de junio de 2011. En la práctica, esta condición excluye del acceso al subsidio a ex madres y ex padres comunitarios que cumplen los demás requisitos previstos por la ley, únicamente por haber finalizado su labor antes de esa fecha.

Así, personas que desarrollaron durante años la misma actividad, bajo condiciones equivalentes y con idéntica finalidad social, reciben un tratamiento diferente por un criterio exclusivamente temporal que no guarda relación con el objeto del subsidio ni con la situación de vulnerabilidad que este pretende atender.

El problema jurídico

La situación descrita genera una diferencia de trato entre personas que se encuentran en condiciones sustancialmente iguales. En efecto, dos ex madres comunitarias pueden haber prestado el servicio durante el mismo número de años, cumplir la edad exigida, carecer de pensión y reunir los demás requisitos legales; sin embargo, una puede acceder al subsidio porque terminó su actividad después del 16 de junio de 2011, mientras que la otra queda excluida únicamente porque cesó sus labores antes de esa fecha.

En consecuencia, el elemento determinante para acceder al beneficio deja de ser la finalidad protectora del subsidio y pasa a ser una circunstancia meramente cronológica que no refleja diferencias materiales entre los potenciales beneficiarios.

Necesidad de la intervención legislativa

Frente a esta situación, resulta necesaria la intervención del legislador para garantizar que el acceso al subsidio responda a criterios objetivos, acordes con su finalidad y con los principios que orientan el Estado Social de Derecho.

La presente iniciativa no crea un beneficio nuevo ni modifica los demás requisitos legales de acceso al subsidio. Su propósito consiste exclusivamente en eliminar la utilización de la fecha de terminación del servicio como requisito de acceso, criterio de elegibilidad, factor de priorización o causal de exclusión, asegurando que el reconocimiento del beneficio dependa de las condiciones sustanciales previstas por la ley y no de una circunstancia temporal que genera una diferencia de trato entre personas que se encuentran en situaciones equivalentes.

VI. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa encuentra fundamento en los principios y mandatos contenidos en la Constitución Política y en el marco legal que regula el Sistema de Seguridad Social Integral y el Fondo de Solidaridad Pensional. Su propósito no consiste en crear un beneficio nuevo, sino en garantizar que el acceso a un subsidio ya existente responda a criterios objetivos y compatibles con los principios constitucionales que orientan el Estado Social de Derecho.

El artículo 1° de la Constitución Política define a Colombia como un Estado Social de Derecho fundado, entre otros principios, en el respeto de la dignidad humana y la solidaridad. En concordancia con ello, el artículo 2° dispone que las autoridades tienen el deber de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. Estos mandatos imponen al legislador el deber de revisar y ajustar el ordenamiento jurídico cuando existan disposiciones que generen tratamientos diferenciados que no respondan a una finalidad constitucionalmente legítima.

De manera especial, el artículo 13 Superior consagra el derecho a la igualdad y ordena al Estado promover las condiciones para que esta sea real y efectiva, adoptando medidas en favor de los grupos discriminados o marginados y de aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta. La presente iniciativa desarrolla dicho mandato al eliminar una diferencia de trato derivada exclusivamente de la fecha de terminación del servicio como madre o padre comunitario, criterio que no guarda relación con la finalidad protectora del subsidio ni con las condiciones materiales de sus potenciales beneficiarios.

Así mismo, los artículos 46 y 48 de la Constitución reconocen la obligación del Estado de brindar especial protección a las personas adultas mayores y garantizar el derecho irrenunciable a la seguridad social. En ese contexto, el subsidio previsto en el artículo 164 de la Ley 1450 de 2011 constituye un instrumento de protección social destinado a quienes, después de años de servicio en favor de la primera infancia, no lograron consolidar una pensión y requieren un ingreso que contribuya a satisfacer sus necesidades básicas durante la vejez.

Desde el punto de vista legal, la iniciativa se enmarca en los principios de solidaridad y protección social desarrollados por la Ley 100 de 1993, que creó el Fondo de Solidaridad Pensional como un mecanismo destinado a apoyar a la población en condición de vulnerabilidad. Sobre esta base, el artículo 164 de la Ley 1450 de 2011 estableció el subsidio para las ex madres comunitarias y el legislador, mediante normas posteriores, ha mantenido y fortalecido dicho esquema de protección.

En consecuencia, el Congreso de la República, en ejercicio de la cláusula general de competencia legislativa prevista en la Constitución, se encuentra plenamente facultado para modificar el artículo 164 de la Ley 1450 de 2011 con el propósito de adecuar su contenido a los principios constitucionales de igualdad, solidaridad y protección de las personas mayores. La presente iniciativa se limita a remover una restricción que afecta el acceso a un beneficio ya existente, preservando la naturaleza, finalidad y financiación del subsidio, así como los demás requisitos previstos por el ordenamiento jurídico.

VII. IMPACTO FISCAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, la presente iniciativa fue analizada desde la perspectiva de su impacto fiscal, concluyéndose que no crea una prestación económica nueva, no establece una nueva fuente de gasto público ni modifica la estructura financiera del Fondo de Solidaridad Pensional.

El proyecto de ley tiene como propósito modificar el artículo 164 de la Ley 1450 de 2011 para eliminar la restricción consistente en la fecha de terminación del servicio como madre o padre comunitario, de manera que el acceso al subsidio de la Subcuenta de Subsistencia dependa del cumplimiento de los requisitos sustanciales previstos en la ley y no de un criterio exclusivamente temporal.

En consecuencia, la iniciativa no crea un beneficio distinto al actualmente existente, ni modifica el monto del subsidio, los criterios técnicos para su reconocimiento, la entidad encargada de su administración o la fuente de financiación prevista por el ordenamiento jurídico. El subsidio continuará siendo financiado con cargo a los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional y su reconocimiento se sujetará a las apropiaciones que anualmente autorice el Presupuesto General de la Nación, de conformidad con las disponibilidades fiscales y las reglas presupuestales vigentes.

Así mismo, la implementación de la presente ley requerirá la adecuación de la reglamentación vigente para armonizarla con la modificación introducida al artículo 164 de la Ley 1450 de 2011, sin que ello implique la creación de nuevas estructuras administrativas o de cargas institucionales adicionales para las entidades responsables de la administración del programa.

En este sentido, la iniciativa resulta compatible con el principio constitucional de sostenibilidad

fiscal previsto en el artículo 334 de la Constitución Política y con las exigencias contenidas en la Ley 819 de 2003. No obstante, durante el trámite legislativo corresponderá al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, emitir el concepto fiscal respectivo y efectuar las estimaciones presupuestales que considere pertinentes, conforme a las competencias que le atribuye el ordenamiento jurídico.

Por lo anterior, el presente proyecto de ley constituye una medida de ajuste normativo orientada a garantizar el principio de igualdad en el acceso a un beneficio social ya existente, preservando el marco institucional y financiero que actualmente regula el subsidio para las ex madres y ex padres comunitarios.

VIII. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley está integrado por seis artículos, cuyo propósito es eliminar una barrera normativa que actualmente limita el acceso al subsidio de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional para las ex madres y ex padres comunitarios. La iniciativa no crea una nueva prestación social ni modifica la naturaleza, finalidad o financiación del subsidio; por el contrario, preserva el esquema vigente y ajusta el marco normativo para garantizar que el acceso al beneficio responda a criterios objetivos, acordes con los principios constitucionales de igualdad, solidaridad y protección especial de las personas adultas mayores.

El **artículo 1°** establece el objeto de la ley, precisando que su finalidad es modificar el artículo 164 de la Ley 1450 de 2011 para eliminar la fecha de terminación del servicio como requisito o criterio de acceso al subsidio de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional para las ex madres y ex padres comunitarios.

El **artículo 2°**, que constituye el núcleo de la iniciativa, modifica el artículo 164 de la Ley 1450 de 2011 para suprimir la restricción derivada de la fecha de retiro del programa, garantizando que dicho criterio no pueda ser utilizado como requisito de acceso, factor de elegibilidad, mecanismo de priorización o causal de exclusión para el reconocimiento del subsidio. En consecuencia, la evaluación de las solicitudes deberá realizarse con fundamento en los demás requisitos previstos en la legislación y los decretos reglamentarios vigentes.

El **artículo 3°** dispone que el Gobierno nacional, dentro del ámbito de sus competencias, adecue la reglamentación vigente con el fin de armonizarla con las modificaciones introducidas por la presente ley, garantizando su correcta aplicación sin alterar la estructura institucional del programa.

El **artículo 4°** establece la obligación de adoptar mecanismos que faciliten la expedición y verificación de las certificaciones relacionadas con el tiempo de servicio prestado por las madres y padres comunitarios en cualquiera de las modalidades de

Hogares Comunitarios de Bienestar reconocidas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, preservando en todo caso los demás requisitos legales y reglamentarios exigidos para acceder al subsidio.

El artículo 5° prevé la revisión de las solicitudes que hubieren sido rechazadas exclusivamente por la aplicación del criterio relacionado con la fecha de terminación del servicio, con el fin de que puedan ser nuevamente evaluadas conforme al régimen establecido por la presente ley y a las demás condiciones previstas en el ordenamiento jurídico.

Finalmente, el artículo 6° regula la vigencia de la ley y establece la derogatoria de todas aquellas disposiciones que le sean contrarias, garantizando la aplicación inmediata del nuevo marco jurídico desde su promulgación.

En conjunto, el proyecto constituye una reforma puntual al régimen vigente, dirigida a eliminar una diferencia de trato que carece de justificación constitucional, sin alterar la naturaleza del subsidio, sus fuentes de financiación ni los demás requisitos de acceso previstos por la legislación colombiana.

IX. CONFLICTO DE INTERESES

De conformidad con los artículos 182 de la Constitución Política, 286, 291 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, modificados por la Ley 2003 de 2019, se deja constancia que el presente proyecto de ley contiene disposiciones de carácter general, abstracto e impersonal, dirigidas a garantizar la igualdad en el acceso al subsidio de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional para las ex madres y ex padres comunitarios.

En consecuencia, no se advierte, en principio, la configuración de un conflicto de intereses directo, particular y actual que impida a los congresistas participar en su discusión y votación. No obstante, corresponde a cada integrante del Congreso, bajo su responsabilidad y de acuerdo con las circunstancias particulares de su caso, evaluar la existencia de un eventual conflicto de intereses y manifestarlo oportunamente cuando haya lugar, conforme a la Constitución Política, la Ley 5ª de 1992 y la Ley 2003 de 2019.

Esta manifestación se incorpora únicamente para dar cumplimiento al deber de análisis previsto en el Reglamento del Congreso y no sustituye la

valoración individual que corresponde efectuar a cada congresista.

X. CONCLUSIÓN

Por lo descrito anteriormente, se pone a consideración de la Honorable Cámara de Representantes, la discusión y aprobación del presente proyecto de ley.

De la Honorable Congresista



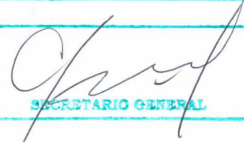
NELLY PATRICIA MOSQUERA MURCIA
Representante a la Cámara

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 03 de Julio del año 2026

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley 1 Año Legislativo

No. 004 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por:



SECRETARIO GENERAL

CONTENIDO	
Gaceta número 930 - Miércoles, 5 de agosto de 2026	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY	
	Págs.
Proyecto de Ley Ordinaria número 093 de 2026 Cámara, por medio de la cual se establece un Régimen Especial, transitorio de incentivos tributarios, para la reactivación económica y la generación de empleo en el departamento del Chocó, y se dictan otras disposiciones.	1
Proyecto de Ley número 094 de 2026 Cámara, por medio de la cual se garantiza la igualdad en el acceso al subsidio de la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional para las ex madres y ex padres comunitarios, se modifica el artículo 164 de la Ley 1450 de 2011 y se dictan otras disposiciones.	11

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026