



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA

SENADO DE LA REPÚBLICA

ISSN 0123 - 9066

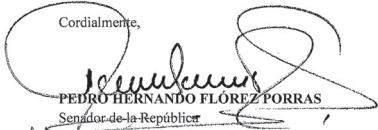
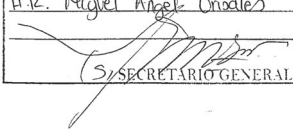
EDICIÓN DE 18 PÁGINAS

www.camara.gov.co

PROYECTOS DE LEY

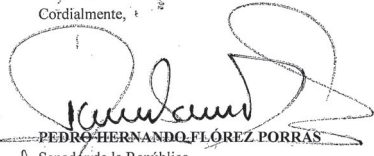
por medio de la cual se fortalecen los mecanismos tecnológicos para el ejercicio del derecho de retracto en el comercio electrónico y se dictan otras disposiciones.

1. Identificación del consumidor.

2. Número del pedido o referencia de la compra. 3. Medio de contacto para notificaciones. No podrán exigirse declaraciones adicionales, justificaciones, documentos, formatos físicos o manifestaciones que no sean indispensables para la identificación de la operación. Artículo 6. Confirmación electrónica inmediata. Presentada la solicitud de retracto, el proveedor deberá generar automáticamente una constancia electrónica que incluya como mínimo: 1. Número único de radicación. 2. Fecha y hora exacta de presentación. 3. Identificación de la transacción. Fecha máxima para la devolución del dinero conforme a la legislación vigente. La constancia constituirá prueba suficiente de la oportunidad en el ejercicio del derecho. Artículo 7. Trazabilidad digital. El consumidor podrá consultar, en cualquier momento y por medios electrónicos, el estado de su solicitud de retracto. Como mínimo deberán existir las siguientes etapas: 1. Solicitud recibida. 2. Solicitud en validación. 3. Retracto aceptado. 4. Reembolso en proceso. 5. Reembolso efectuado. Toda actualización deberá registrar fecha y hora. Artículo 8. Reembolso inmediato y automatizado. Una vez verificado el cumplimiento de los requisitos legales para el ejercicio del derecho de retracto, el proveedor deberá ordenar el reembolso de manera inmediata utilizando, preferentemente, el mismo medio de pago empleado por el consumidor, salvo que este autorice otro mecanismo. La orden de reembolso deberá impartirse dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la validación del retracto. Cuando intervengan entidades financieras o procesadores de pago, estos deberán ejecutar las operaciones necesarias con la mayor celeridad posible, sin exceder los términos establecidos en la legislación vigente. Artículo 9. Integración tecnológica con pasarelas de pago. Los proveedores que operen mediante plataformas digitales deberán implementar mecanismos de interoperabilidad con las pasarelas de pago que permitan iniciar electrónicamente el proceso de devolución de recursos sin necesidad de actuaciones adicionales por parte del consumidor.	Artículo 10. Conservación de registros electrónicos. Los proveedores deberán conservar durante cinco (5) años los registros electrónicos asociados al ejercicio del derecho de retracto, incluyendo: 1. Solicitud presentada. 2. Confirmación electrónica. 3. Fechas de validación. 4. Orden de reembolso. 5. Fecha efectiva de devolución de los recursos. Los registros deberán permanecer disponibles para las autoridades competentes. Artículo 11. Prohibición de obstáculos digitales. Se consideran prácticas contrarias a la protección del consumidor: 1. Ocultar o dificultar el acceso al mecanismo electrónico de retracto. 2. Exigir un número de actuaciones superior al requerido para efectuar la compra. 3. Utilizar diseños, interfaces o configuraciones que induzcan al consumidor a desistir del ejercicio de su derecho. 4. Exigir información o documentos no previstos en la ley. 5. Imponer canales exclusivos de atención cuando exista una relación contractual originada por medios digitales. Estas conductas constituirán infracciones al régimen de protección al consumidor vigente. Artículo 12. Vigilancia. La Superintendencia de Industria y Comercio verificará el cumplimiento de las obligaciones previstas en la presente ley dentro de sus funciones de inspección, vigilancia y control, pudiendo requerir auditorías de los sistemas tecnológicos utilizados para la gestión del derecho de retracto. Artículo 13. Reglamentación. El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley dentro de los doce (12) meses siguientes a su promulgación. La reglamentación establecerá estándares mínimos de interoperabilidad, accesibilidad digital, seguridad de la información y conservación de evidencia electrónica. Artículo 14. Sostenibilidad fiscal e implementación institucional. La implementación de la presente ley se realizará con cargo a las apropiaciones presupuestales de las entidades competentes, de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo, sin que su aplicación implique la creación de nuevas entidades, la modificación de las plantas de personal o la autorización de gastos permanentes adicionales no previstos en el Presupuesto General de la Nación.
Las entidades responsables de la aplicación de la presente ley ejercerán las funciones aquí previstas dentro del ámbito de sus competencias constitucionales y legales, mediante la optimización de sus capacidades institucionales y la coordinación interinstitucional. Artículo 15. Vigencia. La presente ley rige a partir de los doce (12) meses siguientes a su promulgación. Cordialmente,  PEDRO HERNANDO FLORES PORRAS Senador de la República  SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL EL día 22 de julio del año 2026 Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley ☒ Actó legislativo No. 49/26 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: H. S. Pedro Hernando Flores Porras H. R. Miguel Ángel Giraldo  SECRETARIO GENERAL	PROYECTO DE LEY NO. : 49 DE 2026 <i>"Por medio de la cual se fortalecen los mecanismos tecnológicos para el ejercicio del derecho de retracto en el comercio electrónico y se dictan otras disposiciones".</i> EXPOSICION DE MOTIVOS 1. OBJETO El presente proyecto de ley tiene por objeto fortalecer el ejercicio efectivo del derecho de retracto en las relaciones de consumo desarrolladas por medios electrónicos, mediante la incorporación de mecanismos tecnológicos que garanticen procedimientos simples, accesibles, transparentes y trazables para los consumidores. La iniciativa no modifica el régimen sustancial del derecho de retracto previsto en la Ley 1480 de 2011, sino que complementa dicho marco normativo estableciendo estándares mínimos para su implementación en el entorno digital, con el propósito de adecuar la protección del consumidor a las dinámicas del comercio electrónico contemporáneo. 2. JUSTIFICACIÓN La acelerada transformación digital del comercio ha modificado profundamente la forma en que los consumidores adquieren bienes y servicios. Hoy millones de transacciones se realizan diariamente mediante plataformas electrónicas, aplicaciones móviles, redes sociales, marketplaces y otros canales digitales, permitiendo contratar productos y servicios de manera prácticamente inmediata, desde cualquier lugar y a cualquier hora. Esta evolución tecnológica ha generado importantes beneficios para consumidores y empresas, incrementando la oferta disponible, reduciendo costos de transacción y ampliando el acceso a mercados nacionales e internacionales. Sin embargo, la facilidad con la que actualmente puede celebrarse un contrato electrónico no siempre encuentra correspondencia cuando el consumidor pretende ejercer los mecanismos de protección previstos por la ley. Uno de los ejemplos más evidentes corresponde al derecho de retracto previsto en la Ley 1480 de 2011. Aunque dicho derecho constituye una de las principales garantías del consumidor frente a las ventas a distancia, en la práctica su ejercicio continúa enfrentando múltiples barreras derivadas del diseño mismo de las plataformas digitales utilizadas por numerosos proveedores. Es frecuente encontrar procedimientos excesivamente complejos para presentar solicitudes de retracto, formularios ocultos, exigencias documentales innecesarias, canales exclusivos de atención que obligan al consumidor a efectuar llamadas telefónicas, enviar correos electrónicos o acudir presencialmente a establecimientos comerciales, incluso cuando toda la relación contractual se desarrolló íntegramente mediante medios digitales.

Esta asimetría genera una contradicción evidente: mientras la contratación puede perfeccionarse mediante unos pocos clics, el ejercicio de los derechos posteriores exige procedimientos considerablemente más complejos. La presente iniciativa busca corregir dicha situación mediante la incorporación de estándares mínimos de funcionamiento tecnológico para el ejercicio del derecho de retracto, fortaleciendo su efectividad sin modificar las reglas sustanciales previstas en el Estatuto del Consumidor. El presente proyecto no modifica el contenido material del derecho de retracto previsto en la Ley 1480 de 2011, ni amplía sus causales de procedencia o improcedencia. Su finalidad consiste exclusivamente en adecuar los mecanismos tecnológicos utilizados en el comercio electrónico para garantizar que dicho derecho pueda ejercerse de manera efectiva, transparente, trazable y oportuna. En un entorno donde la contratación digital se ha convertido en una práctica cotidiana, resulta necesario asegurar que los derechos del consumidor evolucionen al mismo ritmo que las tecnologías mediante las cuales se celebran los contratos. 3. CONTEXTO DEL COMERCIO ELECTRÓNICO EN COLOMBIA Durante la última década Colombia ha experimentado un crecimiento sostenido del comercio electrónico. La digitalización acelerada de los procesos comerciales, impulsada especialmente tras la pandemia por COVID-19, modificó de manera permanente los hábitos de consumo de millones de ciudadanos. Actualmente resulta habitual contratar bienes y servicios mediante aplicaciones móviles, plataformas digitales, redes sociales y marketplaces, eliminando barreras geográficas y permitiendo transacciones prácticamente instantáneas. De acuerdo con cifras de la Cámara Colombiana de Comercio Electrónico (CCCE), el comercio electrónico en Colombia ha mantenido tasas de crecimiento superiores a las del comercio tradicional, consolidándose como uno de los principales motores de la economía digital. Paralelamente, el uso de billeteras digitales, pagos electrónicos y plataformas de intermediación continúa expandiéndose de forma sostenida. Este crecimiento, sin embargo, exige que los mecanismos de protección del consumidor evolucionen al mismo ritmo que las tecnologías utilizadas por los proveedores. Las normas sustanciales previstas en el Estatuto del Consumidor siguen siendo plenamente vigentes; no obstante, muchos de los procedimientos tecnológicos utilizados actualmente por las plataformas digitales no existían cuando fue expedida la Ley 1480 de 2011.	En consecuencia, se hace necesario complementar el marco jurídico vigente mediante reglas que permitan garantizar que los derechos ya reconocidos por la legislación puedan ejercerse de manera efectiva dentro del ecosistema digital. 4. EL PROBLEMA JURÍDICO El problema que aborda la presente iniciativa puede resumirse en la siguiente pregunta: ¿Cómo garantizar el ejercicio efectivo del derecho de retracto cuando la contratación se realiza íntegramente por medios digitales, pero su ejercicio continúa dependiendo de procedimientos tecnológicos diseñados unilateralmente por los proveedores? La Ley 1480 reconoce el derecho. Sin embargo, no establece estándares tecnológicos mínimos sobre la forma en que debe implementarse dentro de las plataformas digitales. Como consecuencia, cada proveedor diseña libremente sus procedimientos. Ello ha permitido la aparición de prácticas como: ocultamiento de formularios de retracto; multiplicidad innecesaria de pasos; exigencia de autenticaciones adicionales; utilización exclusiva de líneas telefónicas; exigencia de formatos físicos; ausencia de trazabilidad; inexistencia de confirmaciones automáticas; incertidumbre sobre el estado del trámite; demoras injustificadas en los reembolsos. En muchos casos, estas barreras no constituyen una negación formal del derecho, sino mecanismos que dificultan materialmente su ejercicio. La doctrina especializada ha denominado este fenómeno como fricciones digitales o dark patterns, entendidos como diseños de interfaz orientados a influir o dificultar determinadas decisiones del consumidor mediante configuraciones tecnológicas que aprovechan sesgos cognitivos o incrementan artificialmente los costos de ejercer un derecho. La presente ley busca impedir que el diseño tecnológico se convierta en un obstáculo para la efectividad de las garantías legales del consumidor. 5. JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL La presente iniciativa encuentra sólido fundamento en la Constitución Política de Colombia, particularmente en los principios del Estado Social de Derecho, la protección reforzada de los consumidores, la buena fe en las relaciones jurídicas, la igualdad material en el acceso a los derechos, la función social de la empresa y la intervención del Estado en la economía para corregir fallas de mercado y proteger a los sectores más vulnerables de la relación de consumo. El proyecto de ley no crea un nuevo derecho, ni modifica el contenido sustancial del derecho de retracto previsto en la Ley 1480 de 2011. Su finalidad consiste en garantizar que dicho derecho pueda ejercerse de manera efectiva dentro del entorno digital, eliminando barreras
tecnológicas que actualmente dificultan su ejercicio y fortaleciendo los mecanismos de transparencia, trazabilidad y eficiencia propios del comercio electrónico. En este sentido, la iniciativa se fundamenta en los siguientes mandatos constitucionales: 5.1. Estado Social de Derecho y efectividad de los derechos (artículos 1 y 2 de la Constitución) El artículo 1 de la Constitución Política define a Colombia como un Estado Social de Derecho, fundado, entre otros principios, en el respeto por la dignidad humana, la prevalencia del interés general y la efectividad de los derechos. Por su parte, el artículo 2 establece como uno de los fines esenciales del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. La Corte Constitucional ha señalado de manera reiterada que el Estado Social de Derecho no se limita al reconocimiento formal de los derechos, sino que impone a las autoridades el deber de adoptar medidas positivas para hacerlos realmente exigibles por parte de los ciudadanos. En esa medida, no basta con que el Estatuto del Consumidor reconozca el derecho de retracto; resulta igualmente necesario que existan mecanismos tecnológicos adecuados que permitan ejercerlo de manera sencilla, accesible y efectiva cuando la contratación se desarrolla íntegramente mediante medios electrónicos. La presente iniciativa responde precisamente a ese mandato constitucional, al eliminar obstáculos tecnológicos que pueden convertir un derecho legalmente reconocido en una garantía de difícil ejercicio práctico. 5.2. derecho fundamental a la igualdad (artículo 13) El artículo 13 de la Constitución consagra el derecho a la igualdad y obliga al Estado a promover las condiciones para que esta sea real y efectiva. En el comercio electrónico existe una evidente asimetría entre consumidores y proveedores. Los proveedores diseñan unilateralmente las plataformas digitales, determinan la arquitectura de navegación, establecen los procedimientos para ejercer derechos posteriores a la contratación y controlan integralmente la información relacionada con las transacciones. Por el contrario, el consumidor únicamente puede interactuar con la interfaz previamente diseñada por el proveedor, careciendo de capacidad para modificar las condiciones tecnológicas bajo las cuales ejercerá sus derechos. Esta desigualdad estructural justifica la intervención del legislador con el propósito de garantizar condiciones mínimas de equilibrio entre las partes.	La Corte Constitucional ha reconocido que el consumidor constituye la parte débil de la relación de consumo y que dicha circunstancia habilita al legislador para establecer medidas especiales de protección orientadas a equilibrar las relaciones contractuales. La presente ley desarrolla precisamente ese mandato, imponiendo estándares tecnológicos mínimos que reduzcan las barreras existentes para el ejercicio del derecho de retracto. 5.3. Protección constitucional de los consumidores (artículo 78) El principal fundamento constitucional del presente proyecto se encuentra en el artículo 78 de la Constitución Política, según el cual: <i>"La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y comercialización de bienes y servicios atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios."</i> La Corte Constitucional ha señalado que esta disposición elevó la protección del consumidor a rango constitucional, reconociendo que la relación de consumo presenta importantes desequilibrios económicos, técnicos e informativos que justifican una protección reforzada por parte del Estado. La jurisprudencia ha explicado que el artículo 78 no solo protege aspectos relacionados con la calidad o seguridad de los bienes y servicios, sino que comprende el conjunto de garantías necesarias para que el consumidor pueda ejercer plenamente sus derechos dentro del mercado. En el contexto del comercio electrónico, dicha protección exige que las herramientas tecnológicas utilizadas por los proveedores no se conviertan en mecanismos para dificultar el ejercicio de derechos legalmente reconocidos. Por ello, la presente iniciativa constituye un desarrollo natural del artículo 78 superior, al establecer estándares mínimos que garanticen el ejercicio efectivo del derecho de retracto mediante canales digitales. 5.4. Principio de buena fe (artículo 83) El artículo 83 de la Constitución dispone que las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse al principio de buena fe. En las relaciones de consumo desarrolladas mediante plataformas digitales, dicho principio exige que el diseño tecnológico de los procedimientos no sea utilizado para obstaculizar el ejercicio de los derechos del consumidor.

La buena fe objetiva impone deberes de comportamiento leal, colaboración, transparencia y confianza recíproca entre las partes. En consecuencia, el proveedor no puede aprovechar su posición de control sobre la infraestructura tecnológica para diseñar procedimientos innecesariamente complejos o confusos que desincentiven el ejercicio del derecho de retracto. Las obligaciones previstas en el presente proyecto constituyen una manifestación concreta del deber constitucional de actuar conforme a la buena fe en las relaciones de consumo digitales. 6. CONTEXTO NORMATIVO El presente proyecto de ley se inserta dentro del marco jurídico colombiano de protección al consumidor, comercio electrónico, mensajes de datos y transformación digital del Estado. Su finalidad no es modificar el régimen sustancial del derecho de retracto previsto en la Ley 1480 de 2011, sino desarrollar los mecanismos tecnológicos necesarios para garantizar su ejercicio efectivo en el contexto actual del comercio electrónico. La iniciativa responde a la evolución de las relaciones de consumo digitales y complementa la legislación vigente mediante la incorporación de estándares mínimos de accesibilidad, trazabilidad, interoperabilidad y transparencia aplicables a las plataformas digitales que comercializan bienes y servicios. A continuación, se presentan las principales disposiciones normativas que sustentan el proyecto. 6.1. Ley 527 de 1999: Comercio Electrónico y Mensajes de Datos La Ley 527 de 1999, "Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales", constituye el principal fundamento jurídico del comercio electrónico colombiano. Esta ley incorporó al ordenamiento nacional los principios de equivalencia funcional y neutralidad tecnológica propuestos por la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI - UNCITRAL), permitiendo que los mensajes de datos produzcan los mismos efectos jurídicos que los documentos físicos. La Ley 527 reconoce la validez jurídica de: los mensajes de datos; los contratos electrónicos; las comunicaciones digitales; las firmas electrónicas y digitales; la conservación electrónica de documentos. De igual manera, establece que la información generada electrónicamente podrá utilizarse como medio probatorio siempre que se garantice su integridad y confiabilidad.	El presente proyecto desarrolla estos principios al establecer la obligación de conservar registros electrónicos del ejercicio del derecho de retracto, generar constancias automáticas de radicación y mantener sistemas de trazabilidad digital que permitan acreditar el cumplimiento de los procedimientos legales. En este sentido, la iniciativa fortalece la aplicación práctica de la Ley 527 de 1999 dentro del ámbito específico de la protección del consumidor. 6.2. Ley 1480 de 2011: Estatuto del Consumidor La Ley 1480 de 2011, Estatuto del Consumidor, constituye el principal marco normativo de protección de los consumidores en Colombia. Su objeto consiste en garantizar la efectividad y el libre ejercicio de los derechos de los consumidores, así como promover el respeto por su dignidad y sus intereses económicos. Dentro de las garantías reconocidas por esta ley se encuentra el derecho de retracto, previsto en el artículo 47, mediante el cual el consumidor puede resolver unilateralmente determinados contratos celebrados mediante sistemas de financiación, ventas a distancia o métodos no tradicionales, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la entrega del bien o a la celebración del contrato, según corresponda. El Estatuto establece, entre otros aspectos: los eventos en que procede el retracto; las excepciones legales; el término para ejercerlo; las obligaciones generales del proveedor; el plazo para efectuar la devolución del dinero. No obstante, la Ley 1480 fue expedida en un contexto tecnológico muy distinto al actual. En 2011 el comercio electrónico colombiano aún se encontraba en una etapa incipiente, caracterizada por una menor penetración de internet, un uso limitado de dispositivos móviles y la inexistencia de muchas de las plataformas digitales que actualmente concentran una parte significativa de las relaciones de consumo. Como consecuencia, el Estatuto del Consumidor regula adecuadamente el contenido jurídico del derecho de retracto, pero no establece estándares tecnológicos sobre la forma en que dicho derecho debe implementarse dentro de las plataformas digitales. Precisamente ese vacío es el que pretende atender la presente iniciativa, sin modificar las reglas sustanciales previstas en la Ley 1480. 6.3. Ley 1581 de 2012: Protección de Datos Personales El ejercicio del derecho de retracto implica necesariamente el tratamiento de datos personales del consumidor. Por esta razón, las obligaciones previstas en el presente proyecto deberán desarrollarse respetando los principios establecidos en la Ley 1581 de 2012, particularmente
los relacionados con: finalidad; necesidad; circulación restringida; seguridad; confidencialidad. En consecuencia, la información solicitada para ejercer el retracto deberá limitarse estrictamente a aquella necesaria para identificar la transacción y gestionar el correspondiente reembolso, evitando requerimientos excesivos o desproporcionados. Asimismo, los registros electrónicos cuya conservación ordena la presente ley deberán cumplir los estándares de seguridad previstos por la legislación sobre protección de datos personales. 6.4. Régimen de Protección al Consumidor Financiero En numerosas operaciones de comercio electrónico intervienen establecimientos de crédito, entidades emisoras de instrumentos de pago y pasarelas tecnológicas encargadas del procesamiento de transacciones. La Ley 1328 de 2009, que establece el régimen de protección al consumidor financiero, reconoce principios de transparencia, debida diligencia y atención eficiente que resultan plenamente compatibles con la finalidad del presente proyecto. La interoperabilidad prevista entre plataformas de comercio electrónico y procesadores de pago busca precisamente reducir los tiempos de devolución de recursos, evitando que el consumidor deba realizar actuaciones adicionales ante múltiples intermediarios financieros. 7. COMPETENCIAS DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO La Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) ejerce las funciones de inspección, vigilancia y control en materia de protección al consumidor, de conformidad con las competencias asignadas por el Estatuto del Consumidor y demás normas concordantes. En ejercicio de dichas funciones, la SIC ha desarrollado una amplia actividad administrativa relacionada con el comercio electrónico, la publicidad digital, la información al consumidor y el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las ventas a distancia. No obstante, las facultades de supervisión tecnológica continúan enfrentando importantes desafíos derivados de la ausencia de obligaciones legales específicas sobre: trazabilidad digital; conservación de registros electrónicos; interoperabilidad; evidencia tecnológica; confirmaciones automáticas; seguimiento en línea de solicitudes de retracto. La presente ley fortalece las herramientas regulatorias disponibles para la autoridad de protección al consumidor, permitiendo verificar de manera objetiva el cumplimiento de las obligaciones tecnológicas por parte de los proveedores.	El marco jurídico colombiano reconoce desde hace varios años la validez de la contratación electrónica y protege el derecho de retracto de los consumidores. Sin embargo, la acelerada evolución tecnológica ha transformado profundamente la forma en que se desarrollan las relaciones de consumo. Hoy las plataformas digitales utilizan arquitecturas complejas, interfaces altamente personalizadas, algoritmos de recomendación y procesos automatizados que no estaban contemplados cuando se expidieron las principales normas que regulan el comercio electrónico. Esta realidad hace necesaria una actualización legislativa que no altere el contenido sustancial de los derechos existentes, sino que adapte sus mecanismos de ejercicio a las condiciones tecnológicas actuales. En ese contexto, el presente proyecto complementa el Estatuto del Consumidor mediante la incorporación de estándares mínimos para el ejercicio digital del derecho de retracto, fortaleciendo la transparencia, la trazabilidad, la accesibilidad y la eficiencia de los procedimientos electrónicos, en armonía con el ordenamiento jurídico vigente y con los principios que orientan la transformación digital del país. 8. CONTEXTO INTERNACIONAL. La transformación digital de la economía ha modificado profundamente las relaciones de consumo a nivel global. En las últimas dos décadas, el comercio electrónico ha experimentado un crecimiento exponencial, permitiendo que millones de consumidores adquieran bienes y servicios mediante plataformas digitales, aplicaciones móviles, redes sociales y otros canales electrónicos. Paralelamente, los organismos internacionales y múltiples jurisdicciones han advertido que la protección tradicional del consumidor resulta insuficiente cuando los derechos reconocidos por la ley dependen del diseño tecnológico de las plataformas utilizadas por los proveedores. En este contexto, la tendencia regulatoria internacional ya no se limita a reconocer derechos sustanciales, como el derecho de desistimiento o retracto, sino que busca garantizar que dichos derechos puedan ejercerse de manera sencilla, accesible, transparente y eficaz dentro de los entornos digitales. La presente iniciativa se inscribe dentro de esa evolución normativa y recoge las mejores prácticas desarrolladas por organismos multilaterales y diferentes ordenamientos jurídicos, adaptándolas al contexto constitucional y legal colombiano. En este sentido, La Unión Europea constituye actualmente el referente internacional más avanzado en materia de protección del consumidor digital, cuya normativa relevante será desarrollada a continuación.

8.1. Directiva 2011/83/UE La Directiva 2011/83/UE armonizó el derecho de desistimiento dentro de los Estados miembros y estableció un conjunto de garantías destinadas a facilitar su ejercicio en los contratos celebrados a distancia. Entre sus principales disposiciones se destacan: 1. reconocimiento del derecho de desistimiento para contratos celebrados a distancia; 2. obligación de suministrar información clara antes de la contratación; 3. utilización de formularios estandarizados; 4. obligación de confirmar electrónicamente las solicitudes; 5. reembolso utilizando el mismo medio de pago empleado por el consumidor, salvo acuerdo en contrario; 6. prohibición de imponer costos adicionales derivados del ejercicio del derecho. La filosofía de esta Directiva consiste en que la facilidad con la que se celebra un contrato electrónico debe corresponderse con una facilidad equivalente para ejercer los derechos posteriores. 8.2. Directiva (UE) 2019/2161 ("New Deal for Consumers") Acto seguido, la Directiva (UE) 2019/2161 ("New Deal for Consumers"), fortaleció considerablemente la protección del consumidor frente a prácticas digitales engañosas. Entre otras medidas: 1. incrementó las obligaciones de transparencia en plataformas digitales; 2. reforzó la información precontractual; 3. introdujo mecanismos más severos frente a incumplimientos masivos; 4. fortaleció las competencias de las autoridades nacionales de protección al consumidor. Aunque no regula específicamente el derecho de retracto, constituye un importante antecedente en la regulación de las relaciones de consumo desarrolladas mediante plataformas digitales. 8.3. Directiva (UE) 2023/2673 Uno de los desarrollos regulatorios más innovadores en materia de protección del consumidor digital corresponde a la Directiva (UE) 2023/2673 del Parlamento Europeo y del Consejo, expedida el 22 de noviembre de 2023, mediante la cual se modificó la Directiva 2011/83/UE sobre los derechos de los consumidores en lo relativo a los contratos de servicios financieros celebrados a distancia y se derogó la antigua Directiva 2002/65/CE. Aunque la reforma tiene	como eje principal los contratos financieros celebrados a distancia, el legislador europeo aprovechó esta modificación para introducir reglas de alcance general sobre el ejercicio electrónico del derecho de desistimiento, aplicables a todos los contratos celebrados mediante interfaces en línea. La Directiva comenzó a aplicarse el 19 de junio de 2026. La principal innovación consiste en la incorporación del artículo 11a a la Directiva 2011/83/UE, mediante el cual se establece que, cuando un contrato se haya celebrado a través de una interfaz digital, el consumidor deberá poder ejercer el derecho de desistimiento utilizando igualmente una función electrónica específica disponible dentro de dicha interfaz. Este cambio representa un giro significativo en la política europea de protección al consumidor, al reconocer que la efectividad de los derechos ya no depende únicamente de su consagración normativa, sino también del diseño tecnológico de las plataformas donde se desarrollan las relaciones de consumo. En particular, la Directiva impone a los proveedores varias obligaciones tecnológicas que resultan especialmente relevantes: disponer de una función electrónica específica para ejercer el derecho de desistimiento; identificar dicha función mediante una expresión clara e inequívoca, como "Retirarse del contrato aquí" ("Withdraw from contract here") o una formulación equivalente; garantizar que dicha función permanezca disponible de forma continua durante todo el plazo legal para ejercer el derecho; asegurar que sea fácilmente localizable, visible y accesible dentro de la interfaz digital; permitir que el consumidor suministre únicamente la información necesaria para identificar el contrato y el medio electrónico mediante el cual recibirá la confirmación; incorporar una función independiente de confirmación mediante la cual el consumidor formalice definitivamente el ejercicio del derecho; remitir, sin demora indebida, una constancia electrónica de recepción que incluya el contenido de la solicitud, así como la fecha y la hora exacta de su presentación; y reconocer que el derecho se entiende ejercido oportunamente desde el momento en que el consumidor envía electrónicamente su declaración de desistimiento dentro del término legal. Estas disposiciones evidencian un cambio de paradigma en el derecho del consumo europeo. Mientras la regulación tradicional se concentraba en reconocer derechos sustanciales, la Directiva 2023/2673 incorpora obligaciones relacionadas con la arquitectura digital de las plataformas, entendiendo que el diseño de la interfaz puede facilitar o dificultar el ejercicio efectivo de los derechos del consumidor. Resulta especialmente relevante que la exposición de motivos de la Directiva parte de un principio de gran afinidad con la presente iniciativa: el ejercicio del derecho de desistimiento no debe ser más gravoso que la celebración del contrato. Este criterio inspira las nuevas obligaciones sobre accesibilidad, simplicidad y confirmación electrónica, y constituye uno de los referentes comparados más sólidos para el desarrollo del principio de equivalencia digital que incorpora el presente proyecto de ley.
Asimismo, la Directiva incorpora salvaguardias frente al uso de patrones oscuros (dark patterns) y otras técnicas de diseño que puedan manipular la decisión del consumidor o desincentivar el ejercicio de sus derechos. La regulación europea reconoce que determinadas configuraciones de las interfaces digitales pueden convertirse en mecanismos de presión o fricción que afectan la libertad de elección del consumidor, razón por la cual exige a los Estados miembros adoptar medidas para limitar dichas prácticas. La experiencia europea demuestra que la evolución del comercio electrónico exige avanzar desde una protección centrada exclusivamente en el contenido de los derechos hacia una regulación que también contemple los mecanismos tecnológicos mediante los cuales dichos derechos son ejercidos. Bajo esa misma lógica, el presente proyecto propone que el derecho de retracto reconocido en la Ley 1480 de 2011 esté acompañado de estándares mínimos sobre accesibilidad digital, trazabilidad, confirmación electrónica, interoperabilidad y automatización de los procesos de reembolso, garantizando que la facilidad con la que hoy se celebran contratos electrónicos encuentre una correspondencia equivalente al momento de ejercer los derechos que el ordenamiento jurídico reconoce a los consumidores. 9. CONCLUSIÓN La transformación digital ha redefinido la manera en que los consumidores interactúan con el mercado. Hoy, la celebración de contratos de consumo puede realizarse en cuestión de segundos mediante plataformas digitales, aplicaciones móviles, redes sociales y otros canales electrónicos que ofrecen experiencias cada vez más ágiles e intuitivas. Sin embargo, esa misma evolución tecnológica no siempre se ha visto reflejada en los mecanismos disponibles para ejercer los derechos que el ordenamiento jurídico reconoce a los consumidores. Si bien el Estatuto del Consumidor consagró desde 2011 el derecho de retracto como una garantía esencial en las ventas a distancia, la experiencia práctica ha demostrado que, en numerosos casos, el diseño de las plataformas digitales, la fragmentación de los canales de atención, la ausencia de mecanismos de trazabilidad y la demora en los procesos de devolución de recursos constituyen barreras que dificultan el ejercicio efectivo de dicho derecho. En consecuencia, el problema ya no radica en la inexistencia de una garantía jurídica, sino en la ausencia de estándares tecnológicos que aseguren su materialización en el entorno digital. El presente proyecto de ley responde precisamente a esa necesidad. Su propósito no es ampliar el alcance del derecho de retracto, modificar las reglas sustanciales previstas en la Ley 1480 de 2011 ni imponer cargas desproporcionadas a los agentes económicos. Por el contrario, la iniciativa busca fortalecer la efectividad de un derecho ya existente mediante la incorporación de principios y herramientas tecnológicas que garanticen procedimientos simples, accesibles, transparentes, trazables y oportunos.	La propuesta se encuentra plenamente armonizada con la Constitución Política, desarrolla el mandato de protección reforzada de los consumidores previsto en el artículo 78 superior y complementa el marco normativo vigente sobre comercio electrónico, mensajes de datos y protección de datos personales. Asimismo, recoge las mejores prácticas internacionales promovidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), las Naciones Unidas y la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), e incorpora tendencias regulatorias adoptadas por la Unión Europea, el Reino Unido, Estados Unidos y Australia, especialmente aquellas orientadas a garantizar que el ejercicio de los derechos del consumidor sea tan sencillo como la contratación realizada por medios digitales. En una economía cada vez más digitalizada, la confianza constituye uno de los principales activos del comercio electrónico. Dicha confianza depende no solo de la facilidad para comprar, sino también de la certeza de que los derechos del consumidor podrán ejercerse de manera efectiva cuando las circunstancias así lo requieran. Un mercado digital competitivo exige reglas claras, procedimientos eficientes y plataformas diseñadas para facilitar, y no obstaculizar, el ejercicio de las garantías legales. En ese sentido, este proyecto representa un paso necesario hacia la modernización del régimen colombiano de protección al consumidor. Al establecer estándares mínimos de accesibilidad digital, equivalencia procedimental, confirmación electrónica, trazabilidad, interoperabilidad y eficiencia en los procesos de reembolso, la iniciativa fortalece la seguridad jurídica, promueve la confianza en el comercio electrónico y contribuye al desarrollo de un ecosistema digital más transparente, competitivo y respetuoso de los derechos de los consumidores. Por las razones expuestas, y en cumplimiento del mandato constitucional de proteger a los consumidores y promover la efectividad de sus derechos en un entorno económico en constante transformación, se somete a consideración del honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley, con la convicción de que su aprobación constituirá un avance significativo en la consolidación de un marco regulatorio moderno, equilibrado y acorde con los desafíos de la economía digital del siglo XXI. Cordialmente,  PEDRO HERNANDO FLÓREZ PORRAS Senador de la República 

SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL EL día 22 de julio del año 2026 Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley ☒ Acto legislativo No. 49/26 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscribe AS. Pedro Hernando Flórez AS. Miguel Ángel Grisales SECRETARIO GENERAL	CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA SENADO DE LA REPÚBLICA SECCIÓN DE LEYES SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES Bogotá D.C., 22 de Julio de 2026 Señor Presidente: Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.049/26 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECEN LOS MECANISMOS TECNOLÓGICOS PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE RETRACTO EN EL COMERCIO ELECTRÓNICO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador PEDRO HERNANDO FLÓREZ PORRAS; y el Honorable Representante MIGUEL ÁNGEL GRISALES SUÁREZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SEXTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales. DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ Secretario General PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 22 DE 2026 De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SEXTA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso. CÚPLASE EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ Proyectó: Sarly Novoa Revisó: Dora Lucena González Aquí vive la democracia Edificio Capitolio Nacional – Sótano leyes@senadogov.co
--	--

PROYECTO DE LEY NÚMERO 50 DE 2026 SENADO

por medio del cual se modifica el Decreto Ley 893 de 2017 para permitir la inclusión de nuevos municipios en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

SENADOR Bogotá, D. C., 22 julio de 2026 Doctor. DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ Secretario General Senado de la República Asunto: Radicación de proyecto de ley "Por medio del cual se modifica el Decreto Ley 893 de 2017 para permitir la inclusión de nuevos municipios en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)" Respetado Secretario General, En mi calidad de Congresista de la República y en uso de las atribuciones que me han sido conferidas constitucional y legalmente, me permito respetuosamente radicar el proyecto de ley de referencia y, en consecuencia, le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo. Cordialmente, PEDRO HERNANDO FLÓREZ PORRAS Senador de la República	PROYECTO DE LEY N.º 50 DE 2026 "Por medio del cual se modifica el Decreto Ley 893 de 2017 para permitir la inclusión de nuevos municipios en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)" El Congreso de Colombia DECRETA: Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar el Decreto Ley 893 de 2017, con el fin de establecer los mecanismos mediante los cuales se podrán incluir nuevos municipios en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), atendiendo a condiciones de vulnerabilidad, conflictividad, pobreza, debilidad institucional o afectación por el conflicto armado interno, de conformidad con los principios del Acuerdo Final de Paz. Artículo 2. Modifíquese el artículo 1 del Decreto Ley 893 de 2017, el cual quedará así: Artículo 1. Objeto. El presente Decreto Ley tiene por objeto establecer el marco normativo para la formulación y ejecución de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), como instrumento de planificación y gestión para el desarrollo integral de los territorios más afectados por el conflicto armado, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional. Los PDET podrán cubrir municipios seleccionados con base en los criterios definidos en el presente Decreto Ley y, en virtud de la presente ley, podrán ampliarse para incluir nuevos municipios, mediante el procedimiento establecido en el artículo 2A. Artículo 3. Adiciónese un artículo 2A al Decreto Ley 893 de 2017, así: Inclusión de nuevos municipios en los PDET. El Gobierno Nacional, a través de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), podrá proponer la inclusión de nuevos municipios en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, previa evaluación técnica que justifique su incorporación. La inclusión de nuevos municipios deberá sustentarse en al menos uno de los siguientes criterios: a) Alta afectación histórica por el conflicto armado. b) Niveles críticos de pobreza multidimensional. c) Déficit estructural de acceso a servicios públicos y bienes públicos. d) Presencia significativa de economías ilícitas. e) Débil presencia institucional del Estado. f) Peticiones expresas de comunidades o autoridades territoriales, con respaldo en procesos participativos. La propuesta de inclusión será evaluada por la ART y presentada para su aprobación al Órgano Colegiado de Administración y Decisión del Fondo Paz (OCAD Paz), instancia encargada de autorizar la incorporación de nuevos municipios, previo concepto favorable del Consejo Nacional de Reincorporación y del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia. Una vez aprobada, la incorporación será oficializada mediante decreto del Gobierno Nacional. El municipio será integrado a la subregión PDET correspondiente o, de ser necesario, se conformará una nueva subregión.
---	--

Artículo 4. Reglamentación. El Gobierno Nacional reglamentará lo dispuesto en la presente ley en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de su promulgación.

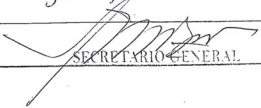
Artículo 5. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


PEDRO HERNANDO FLÓREZ PORRAS
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 22 de julio del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley x Acto legislativo
No. 10/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:
H.S. Pedro Hernando Flórez
H.R. Miguel Ángel González


SECRETARIO GENERAL

4. Objetivo General

Modificar el Decreto Ley 893 de 2017 para ampliar la lista de municipios PDET, incorporando aquellos territorios que cumplen con los criterios de pobreza, afectación por el conflicto armado, debilidad institucional, presencia de economías ilícitas y aislamiento geográfico.

5. Objetivos Específicos

- Incluir municipios que han sido históricamente afectados por el conflicto armado interno, garantizando su acceso a los instrumentos de reparación colectiva y desarrollo transformador.
- Reducir brechas estructurales de pobreza multidimensional y necesidades básicas insatisfechas.
- Fortalecer la presencia integral del Estado y la legitimidad institucional en regiones con conflictividad latente.
- Evitar la reincidencia del conflicto mediante inversión social y productiva sostenible.
- Articular políticas públicas con enfoque territorial, diferencial y participativo.

6. Impacto esperado

La modificación de la lista PDET permitirá cerrar vacíos de justicia territorial, garantizar igualdad de oportunidades para comunidades rurales históricamente excluidas y contribuir de manera efectiva a la implementación del Acuerdo Final de Paz. Además, fortalecerá la confianza de las comunidades en las instituciones democráticas, mitigará riesgos de reincidencia de la violencia y fomentará la transición hacia economías lícitas y sostenibles.

7. Consideraciones finales

El Congreso de la República tiene la responsabilidad histórica de respaldar esta iniciativa como una muestra de compromiso con la paz, la equidad y la reconciliación nacional. Por ello, se invita a las bancadas y sectores políticos a respaldar este proyecto, que no responde a intereses particulares sino a criterios objetivos de justicia social y reparación histórica

Municipios PDET Caribe

Departamento de Bolívar

Municipios PDET actuales: Arenal, Morales, Santa Rosa del Sur

Municipios propuestos: Montecristo, Río Viejo, Tiquisio

Indicador / Municipio	Arenal (PDET)	Morales (PDET)	Santa Rosa (PDET)	Montecristo	Río Viejo	Tiquisio
IPM (%)	62	53.8	18.8	61.9	61.9	61.5

Exposición de motivos

1. Introducción

El Acuerdo Final de Paz suscrito en 2016 estableció los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como instrumentos especiales de planeación y ejecución de la Reforma Rural Integral. Mediante el Decreto Ley 893 de 2017, se definió una lista de 170 municipios priorizados para recibir atención preferente del Estado, buscando transformar territorios afectados histórica y estructuralmente por el conflicto armado, la pobreza extrema, la débil institucionalidad y la presencia de economías ilícitas.

No obstante, diversos diagnósticos técnicos y participativos han evidenciado que existen municipios que, pese a cumplir con los mismos criterios de inclusión, no fueron incorporados en la priorización original, perpetuando condiciones de exclusión y desigualdad que debilitan la sostenibilidad del proceso de paz.

2. Problema

Los municipios que se pretenden incluir presentan indicadores de pobreza multidimensional que superan el 60 % en promedio, altos porcentajes de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), significativa población víctima del conflicto armado, persistente presencia de Grupos Armados Organizados (GAO), dinámicas de violencia recientes y aislamiento geográfico que limita su acceso a infraestructura, servicios básicos y oportunidades de desarrollo.

Ejemplos concretos como Íquira, Garzón, La Plata, Tello, Aipe, Campoalegre, Gigante y Colombia (Huila); La Palma, Viotá, Cabrera, Quipile (Cundinamarca); Montecristo, Río Viejo, Tiquisio (Bolívar); Puerto Libertador, San José de Uré, Montelibano (Córdoba); Tolúviejo, Colosó, San Antonio de Palmito (Sucre); Pelaya, Gamarra, Curumaní (Cesar); Pijiño del Carmen, Santa Ana, Santa Bárbara de Pinto (Magdalena); Repelón, Suan, Manatí (Atlántico); Manaure, Uribia y Maicao (La Guajira) cumplen los mismos criterios que justificaron la inclusión de otros municipios que hoy son PDET.

La omisión de estos territorios implica un riesgo real de perpetuar la pobreza, debilitar la presencia del Estado y permitir la persistencia de economías ilícitas y actores armados ilegales, afectando de manera directa la consolidación de la paz territorial.

3. Justificación

La ampliación de la lista de municipios priorizados dentro de los PDET responde a criterios técnicos, objetivos y verificables, sustentados en información proveniente de fuentes oficiales como el DANE, la Agencia de Renovación del Territorio; el Departamento Nacional de Planeación, el Registro Único de Víctimas y el Ministerio de Defensa.

Abrir la lista y no crear una categoría paralela garantiza coherencia normativa y continuidad en la planeación y ejecución de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), optimizando la inversión pública y evitando la fragmentación institucional.

NBI (%)	36.2	63.8	55.43	68.3	66.52	45.47
Víctimas (RUV)	8.500	9.200	17.477	9.876	8.954	9.203
Presencia GAO	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta
Aislamiento	Medio	Medio	Medio	Alto	Alto	Medio

En el departamento de **Bolívar**, se propone la incorporación de los municipios de Montecristo, Río Viejo y Tiquisio al programa PDET. El análisis de indicadores socioeconómicos evidencia que estos municipios presentan condiciones de vulnerabilidad estructural equiparables, e incluso superiores en algunos casos, a las de los municipios PDET actualmente vigentes en el departamento. Montecristo registra un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) de 61.9% y una NBI de 68.3% —la más alta de los seis municipios analizados—, mientras que Río Viejo presenta un IPM equivalente (61.9%) y el mayor grado de aislamiento geográfico de la subregión, catalogado como "Alto". Tiquisio, por su parte, registra un IPM de 61.5% y una NBI de 45.47%. Los tres municipios propuestos reportan presencia alta de Grupos Armados Organizados (GAO), en igual magnitud que Arenal, Morales y Santa Rosa del Sur, lo que confirma la persistencia de dinámicas de conflicto y economías ilegales en la subregión sur de Bolívar. Esta convergencia de indicadores —pobreza multidimensional, necesidades básicas insatisfechas, aislamiento y presencia de actores armados— configura un escenario de vulnerabilidad territorial comparable al de los municipios PDET vigentes, lo que constituye un fundamento técnico razonable para su incorporación y demanda una respuesta institucional articulada por parte del Gobierno nacional.

Comparación municipios PDET actuales vs. propuestos – Bolívar

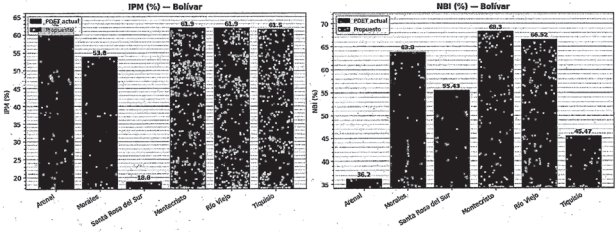


Gráfico 1. Comparación IPM y NBI — municipios PDET actuales vs. propuestos, Bolívar.

Departamento de Córdoba

Municipios PDET actuales: Tierralta, Valencia

Municipios propuestos: Puerto Libertador, San José de Uré, Montelibano.

Indicador / Municipio	Tierralta (PDET)	Valencia (PDET)	Puerto Libertador	San José de Uré	Montelíbano
IPM (%)	63.8	53.3	58.9	61.3	41.1
NBI (%)	53	53	58.9	68.5	26.9
Víctimas (RUV)	44.978	8.920	11.430	6.790	37.119
Presencia GAO	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta
Aislamiento	Media	Media	Media	Alta	Media

En el departamento de **Córdoba**, se analiza la posible inclusión de Puerto Libertador, San José de Uré y Montelíbano al programa PDET, en comparación con los municipios PDET vigentes de Tierralta y Valencia. Los resultados son mixtos: Puerto Libertador (IPM 58.9%, NBI 58.9%) y San José de Uré (IPM 61.3%, NBI 68.5%, con aislamiento clasificado como "Alto") muestran condiciones de pobreza multidimensional y necesidades básicas insatisfechas comparables o superiores a las de Valencia, respaldando su posible incorporación. Montelíbano, en cambio, presenta indicadores considerablemente más bajos (IPM 41.1%, NBI 26.9%), inferiores incluso a los de ambos municipios PDET actuales, lo que debilita el argumento técnico de su inclusión bajo estos dos criterios. En cuanto a víctimas del conflicto armado (RUV), Tierralta (44.978) y Montelíbano (37.119) registran las cifras más altas de los cinco municipios, muy por encima de San José de Uré (6.790), mientras que la presencia de Grupos Armados Organizados (GAO) se mantiene "Alta" en todos los casos. En conjunto, la evidencia sustenta con mayor solidez la inclusión de Puerto Libertador y San José de Uré, mientras que el caso de Montelíbano requeriría justificarse principalmente por su alto número de víctimas y presencia de GAO, más que por sus indicadores de pobreza.

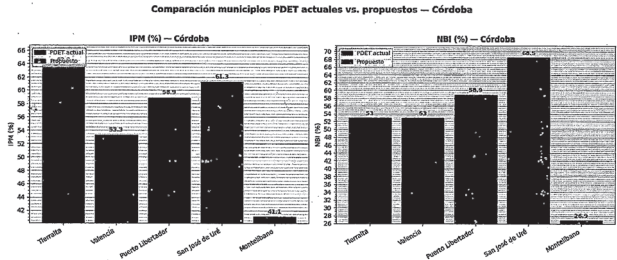


Gráfico 2. Comparación IPM y NBI — municipios PDET actuales vs. propuestos, Córdoba.

Departamento de Sucre

Municipios PDET actuales: San Onofre, Ovejas, Chalán

Municipios propuestos: Tuluvejo, Colosó, San Antonio de Palmito

Indicador / Municipio	San Onofre (PDET)	Ovejas (PDET)	Chalán (PDET)	Tuluvejo	Colosó	San Antonio de Palmito
IPM (%)	87	81.5	71.7	36	86	65.1
NBI (%)	41.9	55.5	60.27	48.9	61.03	45.15
Víctimas (RUV)	60.000	19.000	5.800	6.100	5.400	4.900
Presencia GAO	Media	Media	Media	Media	Media	Media
Aislamiento	Media	Media	Alta	Media	Alta	Media

En el departamento de **Sucre**, se evalúa la inclusión de Tuluvejo, Colosó y San Antonio de Palmito al programa PDET, frente a los municipios vigentes de San Onofre, Ovejas y Chalán. Los indicadores muestran un panorama heterogéneo: Colosó presenta un IPM de 86% — cercano al de San Onofre (87%) y muy superior al de Ovejas (81.5%) y Chalán (71.7%) — junto con la NBI más alta de los seis municipios (61.03%) y aislamiento geográfico clasificado como "Alto", lo que respalda sólidamente su inclusión. San Antonio de Palmito, con un IPM de 65.1% y NBI de 45.15%, se ubica en un rango comparable al de Chalán. Tuluvejo, en

cambio, registra el IPM más bajo de toda la tabla (36%), muy por debajo de los tres municipios PDET actuales, lo que debilita el argumento de pobreza multidimensional para su caso, aunque su NBI (48.9%) si se mantiene en un nivel similar al de San Onofre. En víctimas del conflicto armado (RUV), los tres municipios propuestos registran cifras sensiblemente menores (entre 4.900 y 6.100) que San Onofre (60.000) y Ovejas (19.000), mientras que la presencia de GAO se mantiene "Media" en los seis municipios sin distinción. En conjunto, la evidencia sustenta con mayor fuerza la inclusión de Colosó, de forma parcial la de San Antonio de Palmito, y exige revisar con más detalle el caso de Tuluvejo antes de fundamentar su incorporación.

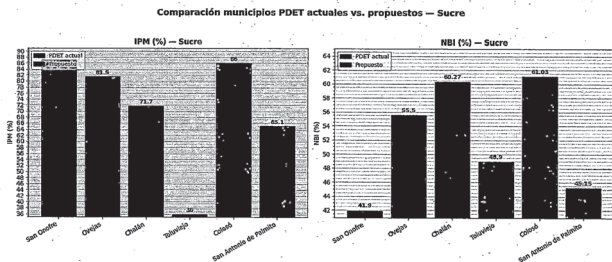


Gráfico 3. Comparación IPM y NBI — municipios PDET actuales vs. propuestos, Sucre.

Departamento de Cesar

Municipios PDET actuales: La Gloria, Pailitas, Tamalameque

Municipios propuestos: Pelaya, Gamarra, Curumaní

Indicador / Municipio	La Gloria (PDET)	Pailitas (PDET)	Tamalameque (PDET)	Pelaya	Gamarra	Curumaní
IPM (%)	83	73	78.7	82	77	74.4
NBI (%)	75.41	55.86	67.1	67.37	67.28	59.8
Víctimas (RUV)	4.282	10.990	7.200	8.428	1.788	19.017
Presencia GAO	Alta	Media	Alta	Alta	Media	Alta

Aislamiento	Media	Media	Media	Media	Media	Media
-------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

En el departamento del Cesar, se evalúa la inclusión de Pelaya, Gamarra y Curumaní al programa PDET, frente a los municipios vigentes de La Gloria, Pailitas y Tamalameque. Los indicadores muestran una fuerte coherencia entre los municipios propuestos y los PDET actuales: Pelaya registra un IPM de 82%, prácticamente igual al de La Gloria (83%) y muy superior al de Pailitas (73%), mientras que Gamarra (77%) y Curumaní (74.4%) se ubican en un rango similar al de Tamalameque (78.7%). En NBI, los seis municipios se agrupan en un rango relativamente estrecho (55.86%–75.41%), con Pelaya (67.37%) y Gamarra (67.28%) casi idénticos a Tamalameque (67.1%). En víctimas del conflicto armado (RUV), Curumaní presenta la cifra más alta de toda la tabla (9.000), superando incluso a los tres municipios PDET actuales, mientras que Pelaya (7.800) y Gamarra (6.100) se mantienen en niveles comparables. La presencia de GAO es "Alta" en Pelaya y Curumaní —igual que en La Gloria y Tamalameque— y "Media" en Gamarra, equiparable a Pailitas; el aislamiento se mantiene "Medio" en los seis municipios sin distinción. En conjunto, la tabla ofrece un respaldo técnico sólido y consistente para la inclusión de los tres municipios propuestos, dado que sus indicadores de pobreza, victimización y presencia de actores armados replican de cerca el perfil de los municipios PDET vigentes en la subregión.

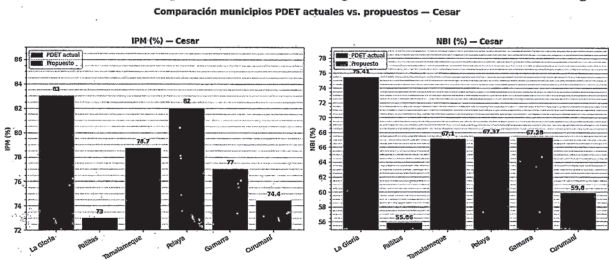


Gráfico 4. Comparación IPM y NBI — municipios PDET actuales vs. propuestos, Cesar.

Departamento de Magdalena

Municipios PDET actuales: El Banco, Guamal, San Sebastián de Buenavista

Municipios propuestos: Pijiño del Carmen, Santa Ana, Santa Bárbara de Pinto

Indicador / Municipio	El Banco (PDET)	Guamal (PDET)	San Sebastián (PDET)	Pijiño del Carmen	Santa Ana	Santa Bárbara de Pinto
-----------------------	-----------------	---------------	----------------------	-------------------	-----------	------------------------

IPM (%)	82	48	61.9	64.3	90	63.0
NBI (%)	82.9	22	54.8	55	66.49	80.25
Victimas (RUV)	8.200	7.600	6.900	7.100	6.500	6.900
Presencia GAO	Media	Media	Media	Media	Media	Media
Aislamiento	Media	Media	Media	Media	Media	Media

En el departamento del **Magdalena**, se evalúa la inclusión de Pijiño del Carmen, Santa Ana y Santa Bárbara de Pinto al programa PDET, frente a los municipios vigentes de El Banco, Guamal y San Sebastián de Buenavista. Los indicadores muestran un respaldo técnico fuerte para los tres municipios propuestos: Santa Ana registra el IPM más alto de toda la tabla (90%), superando incluso a El Banco (82%), mientras que Pijiño del Carmen (64.3%) y Santa Bárbara de Pinto (63%) se ubican en un rango similar al de San Sebastián de Buenavista (61.9%). En NBI, Santa Bárbara de Pinto presenta un valor considerablemente alto (80.25%), cercano al de El Banco (82.9%) y muy por encima de Guamal (22%), mientras que Pijiño del Carmen (55%) y Santa Ana (66.49%) también superan a Guamal y se aproximan a San Sebastián (54.8%). En víctimas del conflicto armado (RUV), los seis municipios se mantienen en un rango relativamente uniforme (6.500–8.200), sin diferencias marcadas entre PDET actuales y propuestos. La presencia de GAO y el nivel de aislamiento son "Medio" en los seis casos, sin distinción alguna. En conjunto, la tabla ofrece un sustento técnico particularmente sólido para Santa Ana y Santa Bárbara de Pinto, dado que sus indicadores de pobreza multidimensional y necesidades básicas insatisfechas igualan o superan a los de los municipios PDET vigentes, mientras que Pijiño del Carmen presenta un perfil consistente con el promedio de la subregión.

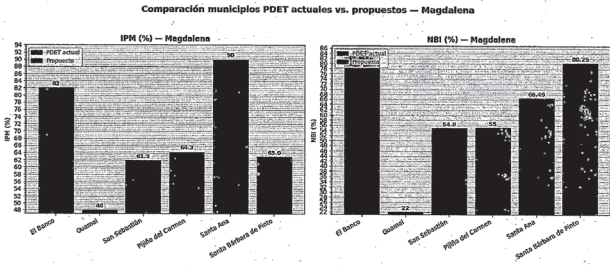


Gráfico 5. Comparación IPM y NBI — municipios PDET actuales vs. propuestos, Magdalena.

Gráfico 6. Comparación IPM y NBI — municipios propuestos, Atlántico.

Departamento de La Guajira

Municipios PDET actuales: Fonseca, Barrancas, Hatonuevo, San Juan del Cesar, Distracción

Municipios propuestos: Uribia, Manaure, Maicao

Indicador / Municipio	Fonseca (PDET)	Barrancas (PDET)	Hatonuevo (PDET)	Manaure	Uribia	Maicao
IPM (%)	62.5	64.1	63.2	86.7	92.2	70.9
NBI (%)	54.6	56.2	55.4	67.3	68.4	60.5
Victimas (RUV)	9.300	8.800	7.700	12.000	15.500	18.200
Presencia GAO	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta
Aislamiento	Media	Media	Media	Alta	Alta	Media

Finalmente, en **La Guajira**, los municipios de Manaure, Uribia y Maicao representan casos urgentes de atención. Uribia es actualmente el municipio con el IPM más alto de todo el país (92.2%), no solo de la región Caribe —cifra verificada y corregida frente al valor citado originalmente (77,1%) con base en el boletín técnico oficial del DANE, Medida de Pobreza Multidimensional Municipal de Fuente Censal, CNPV 2018—, y es además una de las zonas con mayor concentración de población indígena wayuu, según el DANE. Manaure y Uribia registran NBI superiores al 67% y condiciones de aislamiento extremo. Maicao, por su parte, tiene más de 18.000 víctimas del conflicto armado, enfrenta conflictividad urbana, migración venezolana masiva y una débil institucionalidad local. La incorporación de estos municipios respondería no sólo a criterios técnicos, sino también a principios de justicia étnica y reparación histórica.

Los análisis comparativos muestran que los municipios propuestos presentan condiciones estructurales equivalentes o superiores en cuanto a pobreza, victimización, presencia de grupos armados, aislamiento y debilidad institucional respecto a los municipios actualmente incluidos en los PDET. Además, su ubicación geográfica permite articular procesos regionales con continuidad territorial, optimizando la implementación de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) y garantizando mayor eficiencia en la asignación de recursos.

Departamento de Atlántico

Municipios PDET actuales: Ninguno

Municipios propuestos: Repelón, Suan, Manatí

Indicador / Municipio	Repelón	Suan	Manatí
IPM (%)	48	43.3	48.4
NBI (%)	58.1	43.8	40.7
Victimas (RUV)	6.000	5.500	5.800
Presencia GAO	Media	Media	Media
Aislamiento	Media	Alta	Alta

En el departamento del **Atlántico** —que actualmente no cuenta con municipios PDET—, se evalúa la posible inclusión de Repelón, Suan y Manatí al programa. Los tres municipios presentan niveles similares de pobreza multidimensional (IPM entre 43.3% y 48.4%), sin diferencias marcadas entre ellos. En NBI, Repelón muestra el valor más alto (58.1%), superando a Suan (43.8%) y Manatí (40.7%), lo que sugiere mayores carencias en servicios básicos y vivienda en ese municipio. En víctimas del conflicto armado (RUV), las cifras son relativamente uniformes (5.500–6.000), sin un caso que se distinga claramente de los demás. La presencia de GAO se mantiene "Media" en los tres municipios, mientras que el aislamiento geográfico es "Alto" en Suan y Manatí y "Medio" en Repelón. Al no existir municipios PDET de referencia en el departamento, el análisis debe apoyarse en comparaciones con la subregión o con departamentos vecinos para determinar si estos indicadores justifican la inclusión de Repelón, Suan y Manatí en el programa.

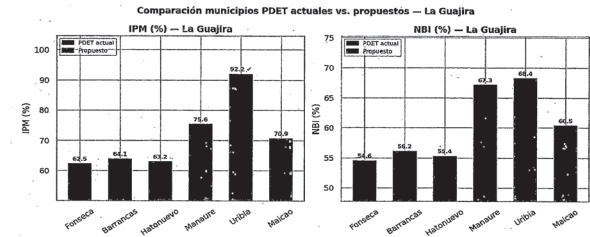
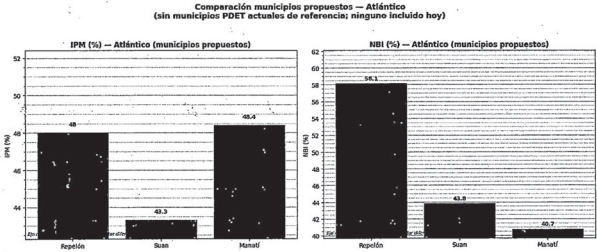


Gráfico 7. Comparación IPM y NBI — municipios PDET actuales vs. propuestos, La Guajira. Uribia refleja el valor corregido (92,2%).

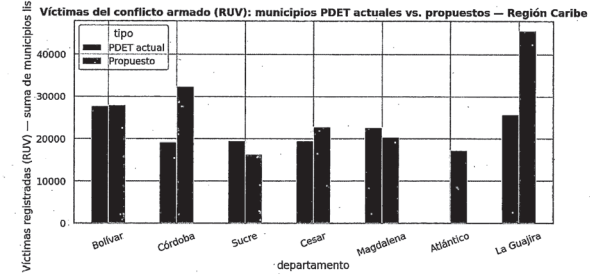


Gráfico 8. Víctimas del conflicto armado (RUV) — municipios PDET actuales vs. propuestos, región Caribe (suma por departamento).

MUNICIPIO DE ÍQUIRA

1. Afectación histórica por el conflicto armado (años 90 a la actualidad)

El municipio de Íquira ha sufrido un impacto significativo por el conflicto armado interno desde los años 90. Durante la década de 1990 y comienzos de los 2000, la guerrilla de las FARC-EP tuvo una fuerte presencia en la zona, al ser parte de sus corredores estratégicos entre el sur del Tolima, Cauca y la Amazonia. Diferentes frentes de las FARC (como el Frente 66 y otros del Bloque Sur/Occidental) operaron en Íquira y municipios vecinos, ejerciendo control sobre áreas rurales y cometiendo acciones armadas.

Por ejemplo, era común el hostigamiento a la estación de policía municipal, emboscadas y ataques contra la Fuerza Pública, así como el reclutamiento forzado de menores en las veredas más apartadas. Estas dinámicas se exacerbaban tras la ruptura de diálogos de paz a finales de

los 90, intensificándose las acciones violentas de la guerrilla en Huila. A inicios de los 2000, el conflicto se agudizó con la incursión de grupos paramilitares (AUC) en Huila. Si bien Íquira es una zona principalmente montañosa y rural, las Autodefensas Unidas de Colombia extendieron su influencia a municipios de Huila, realizando asesinatos selectivos e incursiones en cascos urbanos entre 2002 y 2003. Estas acciones buscaban eliminar supuestos colaboradores de la guerrilla y sembrar terror. Aunque no se registran masacres de alta notoriedad en Íquira durante ese periodo, sí ocurrieron numerosos homicidios aislados, desapariciones y amenazas contra la población civil, atribuidos tanto a guerrilla como a paramilitares. Esto generó desplazamientos forzados significativos: muchas familias campesinas de Íquira huyeron hacia la cabecera municipal o ciudades como Neiva buscando refugio. En el período 2005–2015, Íquira continuó registrando hechos de violencia. La población víctima acumulada es alta en proporción a sus habitantes. En todo el departamento de Huila se han registrado más de 192.000 víctimas del conflicto (1985–2019), de las cuales aproximadamente 76% corresponden a desplazamiento forzado, 11% a homicidio y 8% a amenazas. En Íquira la tendencia fue similar: la mayoría de las víctimas fueron personas desplazadas y comunidades enteras que abandonaron sus veredas por el temor a combates o presiones de los grupos armados. Estas cifras sugieren que miles de iquireños han sido victimizados por el conflicto, en especial pobladores rurales. Las mujeres constituyen cerca del 50% de las víctimas registradas, lo cual evidencia un impacto diferencial de género. Tras el Acuerdo de Paz de 2016 con las FARC, se redujo la presencia de este grupo en Íquira. Sin embargo, en los años recientes han emergido disidencias de las FARC en la región. Desde 2018 se detectó la incursión de la Columna Móvil Dagoberto Ramos (disidencia del antiguo Bloque Occidental) en la zona rural de Páez (Cauca) e Íquira, enfocada en controlar economías ilegales y extorsiones. La Defensoría del Pueblo advirtió que, a partir de 2018, la violencia en Íquira volvió a recrudecer en áreas rurales con homicidios selectivos, amenazas, nuevos desplazamientos, e incluso reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por estos grupos residuales. Un hecho reciente ilustrativo ocurrió en diciembre de 2023, cuando habitantes denunciaron que un grupo de disidencias (autodenominado Frente Ismael Ruiz) patrulló libremente el corregimiento Valencia de la Paz, sin presencia de la Fuerza Pública, generando temor en la comunidad. Íquira ha estado en el epicentro del conflicto armado durante tres décadas: primero bajo influencia de las FARC, luego azotada por la violencia paramilitar, y recientemente afectada por las disidencias. Esto ha dejado cicatrices profundas: comunidades desplazadas, líderes sociales asesinados y una población que aún vive con miedo. Aunque la intensidad del conflicto bajó tras 2016, la situación de seguridad sigue siendo frágil y volátil hasta 2024, con presencia de actores armados ilegales que disputan el territorio y continúan vulnerando los derechos de la población civil.	2. Pobreza multidimensional Íquira es un municipio de categoría rural y históricamente ha presentado altos índices de pobreza multidimensional. Según el DANE, en años anteriores la incidencia de pobreza multidimensional superaba el 60% de la población se ha citado un valor aproximado de 67,7% en reportes oficiales antiguos. Esto implica que hacia inicios de la década de 2010, dos de cada tres iquireños vivían en condiciones de pobreza multidimensional, reflejando carencias significativas en educación, vivienda, salud, empleo y acceso a servicios públicos básicos. En la última década se han observado mejoras graduales en este indicador, aunque la pobreza sigue siendo muy elevada en comparación con promedios nacionales. Los datos más recientes disponibles (Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, analizados por DANE) muestran que la incidencia de pobreza multidimensional (IPM) total en Íquira era de 49,6%. Es decir, aproximadamente la mitad de los habitantes aún se considera multidimensionalmente pobre, lo cual es significativamente mayor que el promedio nacional (que rondaba ~19% en 2018). Esta cifra, aunque alta, sugiere una reducción respecto al pasado (una mejora de casi 18 puntos porcentuales frente al estimado de 67.7%), señal de cierta progresión en las condiciones de vida locales. No obstante, persisten brechas marcadas entre la zona urbana y la rural. En la cabecera municipal (área urbana) la pobreza multidimensional afecta a alrededor del 38% de la población, mientras que en la zona rural dispersa alcanza aproximadamente el 54%. Cabe destacar que la pobreza monetaria también es elevada (aunque no haya datos municipales recientes disponibles, Huila tenía 34,5% de pobreza monetaria en 2020). La multidimensional, al incluir múltiples privaciones, evidencia problemas estructurales: por ejemplo, hogares sin nivel educativo básico, niños fuera del sistema escolar, viviendas inadecuadas y alta dependencia de trabajos informales agropecuarios. Pese a algunas mejoras, Íquira permanece entre los municipios más pobres del departamento de Huila, por lo que requiere atención prioritaria en políticas sociales. Reducir la brecha rural-urbana es un desafío clave: llevar oportunidades y servicios al sector rural tendría un impacto significativo en disminuir el IPM global del municipio. (Nota: IPM = Índice de Pobreza Multidimensional, mide proporción de personas con privaciones en al menos 5 de 15 indicadores en dimensiones de educación, niñez, trabajo, salud, vivienda, servicios públicos.) 3. Déficit en acceso a servicios públicos Íquira presenta rezagos importantes en cobertura y calidad de los servicios públicos básicos, especialmente en la zona rural. A continuación se detalla la situación por tipo de servicio, resaltando las diferencias urbano-rurales: El acceso al agua potable ha mejorado pero sigue siendo limitado fuera del casco urbano. En la cabecera municipal, prácticamente todas las viviendas cuentan con servicio de acueducto (cobertura cercana al 100% en área urbana) gracias a una planta de tratamiento de agua que abastece al pueblo.
En 2023 la Alcaldía invirtió en optimizar la planta de tratamiento urbana, mejorando la continuidad y calidad del agua suministrada. En contraste, en la zona rural muchas veredas dependen de acueductos veredales pequeños, pozos o fuentes naturales sin tratar. La cobertura de abastecimiento de agua en las áreas rurales de Íquira se estima en apenas 70,4% de la población rural con acceso a algún sistema de acueducto. Cerca de 3 de cada 10 habitantes rurales no tienen agua por red y seguramente toman agua de quebradas o nacimientos de forma directa, con los consiguientes riesgos sanitarios. Incluso entre quienes cuentan con acueducto veredal, la potabilidad no siempre está garantizada (muchos sistemas rurales carecen de planta de tratamiento). Documentos de planeación municipal señalaron la meta de elevar la cobertura rural por encima del 75% con la ejecución del Plan Municipal de Agua Potable, quedando pendiente construir infraestructura de tratamiento del líquido en veredas alejadas. En cuanto a alcantarillado sanitario, el déficit es aún más marcado. La cabecera municipal de Íquira cuenta con red de alcantarillado, pero esta no cubre la totalidad de barrios y no dispone de planta de tratamiento de aguas residuales. El 80% de las familias rurales manejan sus excretas de manera rudimentaria (letrinas no técnicas o defecación al aire libre), con el consiguiente riesgo para la salubridad y contaminación de aguas. Este déficit estructural en saneamiento básico evidencia la necesidad de inversiones en baños, letrinas y alcantarillado rural. MUNICIPIO DE GARZÓN 1. Contexto histórico del conflicto armado en Garzón Garzón, ubicado en el centro del departamento del Huila, ha sido escenario de múltiples dinámicas del conflicto armado colombiano. Durante las décadas de 1980 y 1990, las FARC-EP consolidaron su presencia en la región, especialmente en áreas rurales, estableciendo control territorial y realizando acciones como secuestros extorsivos y ataques a puestos de Policía. A finales de los años 90, el Bloque Calima de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) incursionó en el Huila, incluyendo Garzón, perpetrando masacres y desplazamientos forzados. Esta confrontación entre grupos armados generó una espiral de violencia que afectó gravemente a la población civil. 2. Hechos victimizantes y afectaciones Según el Registro Único de Víctimas (RUV), en el Huila se han registrado 224.101 personas afectadas por el conflicto armado, representando aproximadamente el 18.8% de la población total del departamento. En Garzón, los principales hechos victimizantes incluyen:	Homicidios selectivos: Asesinatos de líderes comunales y campesinos. Desplazamiento forzado: Familias obligadas a abandonar sus hogares por amenazas o enfrentamientos. Amenazas y estigmatización: Campesinos señalados por su supuesta colaboración con grupos armados. Reclutamiento forzado: Niños y adolescentes incorporados a grupos armados ilegales. 3. Dinámicas recientes del conflicto En los últimos años, Garzón ha experimentado una reconfiguración de las dinámicas del conflicto armado. Grupos armados no estatales (GANE), incluyendo disidencias de las FARC y el ELN, han intensificado su presencia en la región, compitiendo por el control de economías ilícitas como el narcotráfico y la minería ilegal. Además, se ha documentado el uso de drones con explosivos por parte de estos grupos, representando una nueva amenaza para la seguridad de la población civil y las fuerzas de seguridad. MUNICIPIO DE LA PLATA La Plata se sitúa en el suroccidente del departamento del Huila, en las estribaciones de la Cordillera Central, limitando con el departamento del Cauca. Esta ubicación estratégica la convierte en un corredor clave que conecta las regiones andina y pacífica, facilitando el tránsito de grupos armados ilegales y el control de rutas para actividades ilícitas. La red vial, aunque en parte en mal estado, permite la movilidad entre municipios y departamentos, lo que ha sido aprovechado por actores armados para establecer presencia y ejercer control territorial. Antecedentes históricos del conflicto armado La violencia bipartidista (1946-1953) Durante el periodo conocido como "La Violencia", La Plata fue escenario de enfrentamientos entre guerrillas liberales y comunistas, así como bandas conservadoras. La confrontación se intensificó cuando algunas guerrillas del Tolima no se acogieron a la amnistía ofrecida por el general Gustavo Rojas Pinilla y se trasladaron al Huila, estableciendo núcleos de autodefensas campesinas que posteriormente darían origen a las FARC en los años 60. Presencia de las FARC-EP La Plata ha sido históricamente un bastión de las FARC-EP, particularmente del Bloque Sur. Luis Edgar Devia Silva, alias "Raúl Reyes", uno de los principales líderes de las FARC, nació en La Plata en 1948. La presencia de las FARC en la región se consolidó a partir de los años

60, aprovechando la geografía montañosa y la débil presencia estatal para establecer corredores estratégicos y bases de operaciones. Dinámicas recientes de violencia Tras la firma del Acuerdo de Paz en 2016, surgieron disidencias de las FARC que continuaron operando en la región. La Columna Móvil Dagoberto Ramos, liderada por alias "Iván Mordisco", ha tenido una presencia significativa en La Plata, utilizando el municipio como corredor estratégico y base para actividades ilícitas. En abril de 2025, un atentado con motobomba en el centro de La Plata dejó dos personas muertas y al menos 31 heridas, incluidos 10 menores de edad. Las autoridades atribuyeron el ataque a esta disidencia. Reclutamiento forzado de menores Se han reportado casos de reclutamiento forzado de menores en La Plata. En septiembre de 2024, cuatro niñas fueron reclutadas por grupos armados ilegales mediante engaños y falsas promesas económicas. Las autoridades lograron rescatar a una de ellas en Popayán. Seguridad y derechos Humanos La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos documentó 53 casos de graves violaciones a los derechos de la niñez en el Huila durante 2022, en el marco del conflicto armado. La Plata figura entre los municipios más afectados por estas violaciones. MUNICIPIOS DE TELLO Tello se localiza en el nororiente del departamento del Huila, limitando con los municipios de Baraya, Villavieja, Neiva y el departamento del Caquetá. Su posición geográfica lo convierte en un corredor estratégico que conecta el centro del país con el sur, facilitando el tránsito de grupos armados ilegales y el control de rutas clave para actividades ilícitas. Esta ubicación ha sido aprovechada por diversos actores armados para establecer presencia y ejercer control territorial. Extorsión En 2017, se reportaron casos de extorsión en las veredas de Anacleto García y Sierra del municipio de Tello, donde individuos que se identificaban como miembros de la "Resistencia Guerrillera Nacional" exigían pagos a los pobladores. Además, se impusieron "manuales de convivencia" que restringían la movilidad nocturna y regulaban actividades comunitarias, generando temor y afectando la vida cotidiana de los habitantes. Desplazamiento forzados La población de Tello ha sufrido desplazamientos forzados debido a las amenazas y acciones de grupos armados ilegales. En 2017, se registraron 15 declaraciones por desplazamiento	forzado en el municipio, una disminución respecto a años anteriores, aunque se presume un subregistro debido al temor a represalias. MUNICIPIO DE AIPE 1. Contexto Histórico y geoestratégico Aipe, situado en el noroccidente del departamento del Huila, ha sido históricamente una zona estratégica debido a su ubicación en el corredor que conecta los departamentos de Tolima, Meta y Caquetá. Esta posición geográfica lo convirtió en un punto clave para el tránsito de grupos armados ilegales, especialmente las FARC-EP, que utilizaron la región para coordinar acciones armadas y actividades relacionadas con el narcotráfico. En 1958, Aipe fue escenario de la primera reunión entre el gobierno colombiano y guerrillas liberales y comunistas, buscando la integración de estos grupos a la vida civil. Sin embargo, las tensiones persistieron, y la región continuó siendo un foco de confrontaciones armadas. 2. Hechos victimizantes y afectaciones El conflicto armado en Aipe ha dejado múltiples víctimas y ha generado diversas afectaciones a la población civil: Masacre de El Totumo (1992): Siete campesinos fueron secuestrados en Campoalegre y posteriormente asesinados en la finca El Totumo, ubicada en Aipe. Los cuerpos presentaban signos de tortura y fueron rociados con ácido. Se atribuye la autoría a grupos paramilitares. Caso Santa Rita (2010): En la vereda Santa Rita, el niño Divier Alexander Jiménez Clavijo, de 10 años, murió a causa de una esquirla de bala disparada por miembros del Gaula del Ejército durante un operativo. Este hecho evidenció la degradación del conflicto y la afectación directa a la población civil. Desplazamiento Forzado: Aipe ha sido uno de los municipios del Huila con registros significativos de desplazamiento forzado, siendo este el hecho victimizante más representativo en la dinámica histórica del conflicto en el departamento. 3. Dinámicas recientes del conflicto Tras la firma del Acuerdo de Paz en 2016, se esperaba una disminución de la violencia en la región. Sin embargo, la aparición de grupos armados ilegales que utilizan nombres como “FARC-EP” y “ELN” ha generado nuevas amenazas. Estos grupos han impuesto normas de convivencia, realizado extorsiones y generado desplazamientos forzados en zonas rurales de Aipe. Además, se ha documentado la reaparición de excombatientes que han retomado las armas, como es el caso de alias “Rumba”, excomandante del Frente 17 de las FARC-EP, quien anunció su regreso a la lucha armada en la región
MUNICIPIO DE CAMPOALEGRE 1. Impacto del conflicto armado Campoalegre ha sido profundamente afectado por el conflicto armado en Colombia, especialmente por la presencia de las FARC-EP. La Columna Móvil Teófilo Forero operó activamente en la región, perpetrando acciones violentas que incluyeron masacres y asesinatos selectivos. Masacre de El Esmero (2002): El 18 de octubre de 2002, miembros de la Columna Móvil Teófilo Forero asesinaron a cuatro personas en la vereda El Esmero, ubicada a cuatro kilómetros del municipio de Campoalegre. Los guerrilleros retuvieron una chiva, bajaron a sus ocupantes y, después de revisar los documentos de identidad, seleccionaron a cuatro personas que fueron fusiladas a quemarropa delante de los demás pobladores. Masacre en el Restaurante "Puerta del Sol" (2005): El 24 de mayo de 2005, un comando de la Columna Móvil Teófilo Forero de las FARC atacó las instalaciones del restaurante "Puerta del Sol" en el área urbana de Campoalegre. Murieron el secretario del concejo de Campoalegre, Miltiliano Silva Chacón; el ex concejal, Jairo Rodríguez Culma; la esposa del presidente del concejo de Campoalegre, María Angélica Cardozo; y una menor de 13 años. En el hecho también resultaron heridos el presidente del concejo, Libardo Carvajal, y el concejal Gabino Espinosa. Masacre de los Nueve Concejales de Rivera (2006): Aunque este evento ocurrió en el municipio de Rivera, es relevante para Campoalegre debido a la cercanía geográfica y la presencia de la misma estructura armada. El 27 de febrero de 2006, las FARC asesinaron a nueve concejales en el Hotel Los Gabrieles. 2. Pobreza multidimensional Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) en el departamento del Huila fue de 11,9% en 2023, mostrando una disminución respecto al 13,3% registrado en 2022. Sin embargo, las zonas rurales presentan mayores niveles de pobreza. 3. Acceso a Servicios Públicos El acceso a servicios públicos en Campoalegre presenta las siguientes características: Energía Eléctrica: Cobertura del 95,6% en el departamento del Huila. Acueducto: Cobertura del 85,1% en el Huila.	Alcantarillado: Cobertura del 68,8% en el Huila. Gas Natural: Cobertura del 67,0% en el Huila. Recolección de Basuras: Cobertura del 68,3% en el Huila. Internet: Cobertura del 25,9% en el Huila MUNICIPIO DE GIGANTE 1. Presencia de actores armados y dinámicas de violencia Gigante ha sido escenario de múltiples dinámicas del conflicto armado colombiano, con presencia de diversos actores armados ilegales que han afectado la seguridad y el bienestar de sus habitantes. Paramilitarismo: En 2004, José Giovanni Ríos, alias "El Paisa", exintegrante de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), fue acusado de desplazamiento forzado y extorsión agravada en Gigante. Se hacía pasar por miembro de las FARC para presionar a campesinos y comerciantes a colaborar económicamente o abandonar la zona. Disidencias de las FARC: La Defensoría del Pueblo ha emitido alertas tempranas por la presencia de disidencias de las FARC en Gigante, señalando riesgos como desplazamiento forzado, reclutamiento de menores y restricciones a la movilidad. 2. Desplazamiento forzado y víctimas del conflicto El municipio de Gigante ha registrado un número significativo de personas desplazadas debido al conflicto armado. Datos de 2008: Según la Vicepresidencia de la República, en 2008, Gigante reportó 432 personas expulsadas y 231 recibidas por desplazamiento forzado. 3. Casos de violencia y criminalidad Además del conflicto armado, Gigante ha enfrentado hechos de violencia y criminalidad que afectan la seguridad ciudadana. Captura de alias "Satanás": En mayo de 2024, fue capturado en el centro poblado de Silvania, Gigante, un presunto homicida serial conocido como alias "Satanás", acusado de múltiples delitos, incluyendo desplazamiento forzado y homicidio. Judicialización por desaparición y homicidio: Dos hombres fueron judicializados por la desaparición y muerte de 10 personas en Gigante, enfrentando cargos por homicidio agravado y concierto para delinquir.

MUNICIPIO DE COLOMBIA

1. Ubicación estratégica

Colombia (Huila) se encuentra en una posición geográfica clave que conecta el centro del país con el sur, a través del corredor del Páramo de Sumapaz. Esta ubicación ha sido utilizada por diversos grupos armados ilegales para el tránsito de personas y materiales bélicos, facilitando operaciones en departamentos como Tolima, Cundinamarca, Meta y Caquetá. La presencia de estos corredores ha hecho que el municipio sea un punto de interés estratégico en el conflicto armado colombiano.

2. Impacto del conflicto armado

El municipio de Colombia ha sido escenario de múltiples dinámicas del conflicto armado, con presencia de diversos actores armados ilegales que han afectado la seguridad y el bienestar de sus habitantes.

Presencia de las FARC-EP: El Frente 17 de las FARC-EP operó activamente en el municipio, perpetrando acciones violentas que incluyeron asesinatos selectivos, desplazamientos forzados y extorsiones.

Disidencias de las FARC: La Defensoría del Pueblo ha emitido alertas tempranas por la presencia de disidencias de las FARC en Colombia, señalando riesgos como desplazamiento forzado, reclutamiento de menores y restricciones a la movilidad.

Paramilitarismo: El Bloque Calima de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) tuvo presencia en el Huila, incluyendo el municipio de Colombia, siendo responsable de masacres y desplazamientos forzados.

Estas acciones generaron desplazamientos forzados, afectaciones psicosociales y debilitamiento de las instituciones locales.

3. Pobreza multidimensional

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) en el departamento del Huila fue de 10,9% en 2024, mostrando una disminución respecto al 11,9% registrado en 2023. Sin embargo, las zonas rurales presentan mayores niveles de pobreza.

4. Acceso a servicios públicos

El acceso a servicios públicos en el municipio de Colombia presenta las siguientes características:

Energía Eléctrica: Cobertura del 95,6% en el departamento del Huila.

Acueducto: Cobertura del 98,67% en zonas urbanas y 66,5% en zonas rurales, con solo el 18,5% de agua potable en estas últimas.

Alcantarillado: Cobertura del 95,17% en zonas urbanas y 16,7% en zonas rurales.

Aseo: Cobertura del 95,14% en zonas urbanas y 25,1% en zonas rurales.

Gas Natural: Cobertura del 66,5% en el departamento del Huila.

Internet: Cobertura limitada, especialmente en zonas rurales.

Anexo estadístico — Departamento del Huila

A diferencia de los bloques departamentales del Caribe, el documento original no incorpora una tabla comparativa de indicadores para los municipios propuestos del Huila (Íquira, Garzón, La Plata, Tello, Aipe, Campoalegre, Gigante y Colombia), sino cifras sueltas dentro del texto narrativo. La siguiente tabla consolida las bandas oficiales de pobreza multidimensional municipal (DANE, Censo Nacional de Población y Vivienda – CNPV 2018) para cada municipio propuesto, tomando como referencia a Neiva (municipio no propuesto, con el IPM más bajo del departamento).

Municipio	Tipo	Banda IPM (DANE, CNPV 2018)	IPM ref. (%)	Víctimas RUV — depto. (Huila)
Neiva	Referencia (IPM más bajo del Huila)	< 25%	17,6	5.415
Garzón	Propuesto	25% – 40%	32,5	2.994
Aipe	Propuesto	25% – 40%	32,5	1.028
Campoalegre	Propuesto	25% – 40%	32,5	1.347
Gigante	Propuesto	25% – 40%	32,5	1.707
Íquira	Propuesto	40,1% – 50%	49,6	1.638
La Plata	Propuesto	40,1% – 50%	45,0	2.712
Tello	Propuesto	40,1% – 50%	45,0	2.129
Colombia	Propuesto	Entre las 3 más altas del Huila (>50%)	55,0	1.968

Nota de lectura: la columna "IPM referencia" usa el punto medio de la banda oficial del DANE como valor aproximado, únicamente para efectos de comparación gráfica. Solo Neiva (17,6%) e Íquira (49,6%) corresponden a valores puntuales confirmados. La cifra de víctimas (212.903 personas / 17,7% de la población departamental) corresponde al dato oficial trazable a nivel departamental (RUV, Unidad para las Víctimas, 2025).

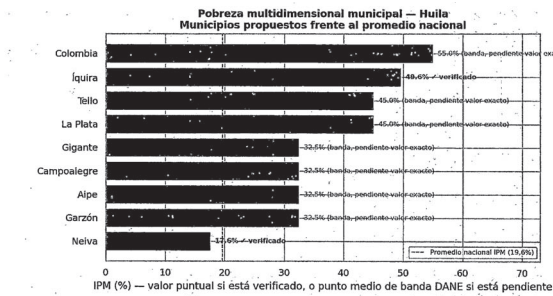


Gráfico 9. Pobreza multidimensional municipal — Huila. Municipios propuestos frente al promedio nacional

Corrección de cifras de víctimas del conflicto armado — Huila: el borrador original cita dos cifras distintas para el departamento (192.000 víctimas, 1985–2019, en la sección de Íquira; y 224.101 víctimas / 18,8% en la sección de Garzón). La cifra oficial vigente, según el Registro Único de Víctimas (Unidad para las Víctimas, 2025), es de 212.903 personas (17,7% de la población departamental).

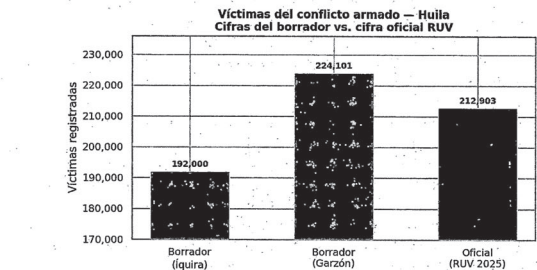


Gráfico 10. Víctimas del conflicto armado — Huila. Cifras del borrador original frente a la cifra oficial RUV

MUNICIPIOS DE CUNDINAMARCA CON ALTA AFECTACIÓN POR EL CONFLICTO ARMADO

La Palma

Impacto del conflicto armado: En 2002, La Palma registró 1.136 personas desplazadas, representando más de un tercio del total en Cundinamarca ese año. Este desplazamiento masivo

fue provocado por enfrentamientos entre el Frente 22 de las FARC-EP y las Autodefensas de Cundinamarca.

Violaciones a los derechos humanos: En 2003, se reportaron 48 muertes relacionadas con el conflicto, incluyendo 28 en combates y 14 asesinatos atribuidos a la subversión.

Restitución de tierras: La informalidad en la propiedad de la tierra complicó los procesos de restitución, ya que muchas fincas no tenían títulos registrados, lo que dificultó el retorno de las familias desplazadas.

Inversiones en reparación: Entre 2012 y 2015, la Unidad para las Víctimas invirtió 7.379 millones de pesos en La Palma, incluyendo 1.038 indemnizaciones y atención humanitaria para más de 3.000 víctimas.

Viotá

Impacto del conflicto armado: En Viotá, 60 de cada 100 habitantes fueron víctimas del conflicto armado, una cifra significativamente superior al promedio departamental de 6 por cada 100.

Desplazamiento forzado: En 2003, Viotá concentró el 21% del total de personas desplazadas en Cundinamarca, con 4.497 casos registrados.

Programas de reparación: Se han implementado programas de reparación colectiva y proyectos productivos para apoyar a las comunidades afectadas.

Cabrera

Impacto del conflicto armado: Presencia de grupos armados: Las FARC-EP y otros grupos armados ilegales impusieron normas de comportamiento y control social en las zonas rurales de Cabrera, afectando la vida cotidiana de los habitantes.

Situación actual: Se han desarrollado iniciativas económicas lideradas por víctimas del conflicto armado, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida y fomentar la resiliencia comunitaria.

Quipile

Entre 1995 y 2003, Quipile fue el municipio de Cundinamarca con mayor número de tomas por parte de las FARC-EP, incluyendo ataques a la fuerza pública y entidades bancarias. Se registraron casos de reclutamiento de menores de edad por parte de grupos armados ilegales.

Iniciativas de memoria: Se han llevado a cabo procesos de memoria histórica y reconciliación, buscando sanar las heridas del conflicto y promover la construcción de paz en el municipio.

ARTÍCULO 3. Priorización en los programas de mejoramiento de vivienda. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, o la entidad que haga sus veces, adoptará mecanismos de priorización y focalización diferencial que faciliten el acceso de las madres y padres comunitarios vinculados a los Programas de Hogares Comunitarios de Bienestar y de las madres y padres sustitutos de la Modalidad de Hogares Sustitutos, o de los programas o modalidades que los sustituyan, a los planes, programas y proyectos de mejoramiento locativo de vivienda financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación o con otras fuentes de financiación pública.

La implementación de dichos mecanismos se desarrollará de conformidad con la disponibilidad presupuestal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo y las normas orgánicas del presupuesto.

Los proyectos de mejoramiento de vivienda podrán comprender, entre otras intervenciones, adecuaciones en baños, cocinas, pisos, cubiertas, conexiones intradomiciliarias de acueducto y saneamiento básico, instalaciones eléctricas, accesibilidad, ventilación, iluminación y demás obras orientadas a fortalecer las condiciones de habitabilidad, seguridad y salubridad de los espacios destinados a la atención integral de niños, niñas y adolescentes.

Parágrafo. En desarrollo de los mecanismos de priorización previstos en el presente artículo, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, o la entidad que haga sus veces, establecerá como criterio de focalización que las madres y padres comunitarios vinculados a los Programas de Hogares Comunitarios de Bienestar y las madres y padres sustitutos de la Modalidad de Hogares Sustitutos, o de los programas o modalidades que los sustituyan, representen al menos el cinco por ciento (5%) de los beneficiarios seleccionados en los programas de mejoramiento de vivienda, siempre que cumplan los requisitos establecidos para cada programa y exista demanda habilitada.

ARTÍCULO 4. Modifíquese el artículo 26 de la Ley 1537 de 2012, el cual quedará así:

ARTÍCULO 26. SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA A MADRES Y PADRES COMUNITARIOS Y SUSTITUTOS. Las cajas de compensación familiar priorizarán en la asignación de subsidios familiares de vivienda a sus hogares afiliados en los que uno de sus integrantes sea una madre o padre comunitario vinculados a los programas de hogares comunitarios de bienestar y de las madres y padres Sustitutos de la modalidad de hogares sustitutos, de acuerdo con las certificaciones que para el efecto expida el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Para acceder al proceso de postulación y asignación de los subsidios familiares de vivienda a los que hace referencia el presente artículo, en las modalidades de adquisición de

vivienda nueva o usada, construcción en sitio propio o mejoramiento de vivienda, los hogares deberán contar con los requisitos señalados en los reglamentos expedidos por el Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO 1o. La priorización de que trata el presente artículo se hará extensiva al subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural, en el marco del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural de que trata el Decreto Ley 890 de 2017 y las normas que lo modifiquen o sustituyan. Para tal efecto, el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), o quien haga sus veces, incorporará este criterio de priorización dentro de los procesos de focalización y asignación que le corresponden.

PARÁGRAFO 2o. Las cajas de compensación familiar y las entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda, tanto urbano como rural, deberán reservar como mínimo el cinco por ciento (5%) de los cupos asignados en cada convocatoria o proceso de postulación para los hogares beneficiarios de que trata el presente artículo, sin perjuicio de que dicho porcentaje pueda ser superado de acuerdo con la demanda efectiva y la disponibilidad de recursos.

ARTÍCULO 5. *Articulación institucional.* El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), las entidades territoriales y las demás entidades competentes, dentro del marco de sus competencias, podrán coordinar acciones y desarrollar mecanismos de articulación institucional para facilitar el acceso de los beneficiarios de la presente ley a los programas de mejoramiento de vivienda.

Para tal efecto, podrán suscribir convenios interadministrativos, implementar mecanismos de intercambio de información y desarrollar estrategias de focalización que permitan la identificación y atención de la población beneficiaria, de conformidad con la normativa vigente sobre protección de datos personales.

ARTÍCULO 6. Criterios de priorización. En la reglamentación de la presente ley, el Gobierno Nacional podrá establecer criterios de priorización para el acceso a los beneficios previstos en la presente ley, teniendo en cuenta, entre otros factores, la ubicación rural o urbana de los beneficiarios, la categoría del municipio, la pertenencia a municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), los niveles de pobreza multidimensional y las condiciones de vulnerabilidad de los hogares.

ARTÍCULO 7. Financiación. La implementación de las medidas previstas en la presente ley se realizará de conformidad con las competencias de las entidades responsables y con cargo a las

apropiaciones presupuestales disponibles para cada vigencia fiscal, de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

ARTÍCULO 8. Reglamentación. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y con la participación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y demás entidades competentes, reglamentará lo dispuesto en la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su entrada en vigencia.

PARÁGRAFO. Mientras se expide la reglamentación de que trata el presente artículo, continuarán aplicándose, en lo que no sea contrario a la presente ley, las disposiciones reglamentarias vigentes en materia de subsidio familiar de vivienda para las madres y padres comunitarios vinculados a los Programas de Hogares Comunitarios de Bienestar y de las madres y padres sustitutos de la Modalidad de Hogares Sustitutos, o de los programas o modalidades que los sustituyan.

ARTÍCULO 9. Vigencia y derogatorias. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De la congresista:

ANA PAOLA GARCÍA SOTO
Senadora de la República

Origen: Congresual.

Autora: H.S. Ana Paola García Soto.

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 22 de Julio del año 2021
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley Acto legislativo
No. 051/26 Con su correspondiente
DEL PROYECTO de Motivos, suscrito Por:
H5: Ana Paula Góngora Soto

W

SECRETARÍA GENERAL

DEJANDO HUELLAS POR COLOMBIA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley busca establecer medidas de priorización para facilitar el acceso de las madres y padres comunitarios vinculados a los Programas de Hogares Comunitarios de Bienestar, y de las madres y padres sustitutos de la Modalidad de Hogares Sustitutos, o de los programas o modalidades que los sustituyan, a los programas de mejoramiento locativo de vivienda, con el propósito de fortalecer las condiciones de habitabilidad, seguridad, salubridad y adecuación de los espacios destinados a la atención integral de los niños, niñas y adolescentes bajo su cuidado.

La iniciativa reconoce que los inmuebles donde funcionan estas modalidades de atención cumplen una función social relevante dentro de la política pública de protección integral de la niñez, al constituirse en espacios donde el Estado, a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, garantiza servicios orientados al cuidado, protección y desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes.

2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

2.1 CONTEXTO Y SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LAS MADRES Y PADRES COMUNITARIOS Y SUSTITUTOS EN COLOMBIA

2.1.1 ¿Quiénes son las Madres o Padres Comunitarios?

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar define a las madres o Padres Comunitarios como aquellos agentes educativos comunitarios responsables del cuidado de los niños y las niñas de la primera infancia, que hacen parte del programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, el cual fue creado en el año 1986 y reglamentado hasta 1989.

El programa de Hogares Comunitarios de Bienestar fue aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social a finales del año 1986, surgió como una estrategia de desarrollo humano para combatir la lucha de pobreza y desnutrición que existía en la época, enfocada en atender a los niños y niñas menores de 7 años, pertenecientes a las poblaciones más pobres del país (ICBF, 2009).

2.1.2 ¿Quiénes son las Madres o Padres Sustitutos? Las madres o padres sustitutos son voluntarios que abren las puertas de su hogar para recibir, cuidar y proteger de manera temporal a niños, niñas y adolescentes que se encuentren bajo la protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Su principal objetivo es ayudar y brindar apoyo a los NNA a quienes les hayan vulnerado sus derechos y se encuentran en proceso de restablecimiento de los mismos, prevaleciendo la proclamación de la familia como núcleo fundamental de la sociedad (ICBF, 2022). Según datos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para el año 2022, cerca de 73.417 niños, niñas y adolescentes se encontraban en procesos administrativos de restablecimiento de derechos, de los cuales 10.278, es decir, aproximadamente el 14%, se estaban en la modalidad de hogares sustitutos. 2.1.3 Contexto en Colombia de las Madres y Padres Comunitarios, y Madres y Padres Sustitutos A raíz de la coyuntura política, social y económica de los años ochenta y la alta tasa de pobreza que para ese momento se vivía en el país, nació la necesidad de contar con un perfil cuidador para los niños, niñas y adolescentes. Para la época, se consideró que debían ser cuidadoras las mujeres, es así como nace el término de madres comunitarias, que, durante más de treinta años, han atendido en sus casas, a los niños y niñas más vulnerables de Colombia (Galindo & Galvis, 2019). Años más tarde, los hombres también fueron considerados agentes educativos comunitarios responsables del cuidado de los niños y niñas de la primera infancia, a quienes se les denomina padres comunitarios. Según el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (sf), hay alrededor de 69.000 madres comunitarias en todo el territorio colombiano, las cuales atienden cerca de 1.077.000 niños y niñas en el marco del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, proporcionándoles alimentación y acompañamiento educativo. De acuerdo con Datos Abiertos, del Gobierno nacional, las madres o padres comunitarios se encuentran distribuidos de la siguiente forma por departamentos:	<table><tr><th>DEPARTAMENTO</th><th>CANTIDAD</th></tr><tr><td>Atlántico</td><td>3.540</td></tr><tr><td>Bolívar</td><td>3.099</td></tr><tr><td>Magdalena</td><td>2.718</td></tr><tr><td>Bogotá D.C.</td><td>2.679</td></tr><tr><td>Nariño</td><td>2.529</td></tr><tr><td>Antioquia</td><td>2.404</td></tr><tr><td>Valle del Cauca</td><td>2.369</td></tr><tr><td>Córdoba</td><td>2.301</td></tr><tr><td>César</td><td>1.828</td></tr><tr><td>Norte de Santander</td><td>1.657</td></tr><tr><td>Boyacá</td><td>1.613</td></tr><tr><td>Cauca</td><td>1.595</td></tr><tr><td>Sucre</td><td>1.511</td></tr><tr><td>Huila</td><td>1.122</td></tr><tr><td>Santander</td><td>1.057</td></tr><tr><td>Chocó</td><td>852</td></tr><tr><td>Cundinamarca</td><td>793</td></tr><tr><td>Meta</td><td>730</td></tr><tr><td>Tolima</td><td>422</td></tr><tr><td>Caldas</td><td>273</td></tr><tr><td>La Guajira</td><td>180</td></tr><tr><td>Putumayo</td><td>142</td></tr><tr><td>Arauca</td><td>133</td></tr><tr><td>Caquetá</td><td>131</td></tr><tr><td>Risaralda</td><td>110</td></tr><tr><td>Quindío</td><td>98</td></tr><tr><td>Guaviare</td><td>22</td></tr><tr><td>San Andrés</td><td>22</td></tr><tr><td>Amazonas</td><td>18</td></tr><tr><td>Vichada</td><td>12</td></tr><tr><td>Guainía</td><td>3</td></tr><tr><td>Casanare</td><td>2</td></tr></table> Por otro lado, la atención de hogares sustitutos fue creada en 1970 por el ICBF, con el fin de promover un ambiente familiar sustituto, basándose en la importancia que tiene la familia en la	DEPARTAMENTO	CANTIDAD	Atlántico	3.540	Bolívar	3.099	Magdalena	2.718	Bogotá D.C.	2.679	Nariño	2.529	Antioquia	2.404	Valle del Cauca	2.369	Córdoba	2.301	César	1.828	Norte de Santander	1.657	Boyacá	1.613	Cauca	1.595	Sucre	1.511	Huila	1.122	Santander	1.057	Chocó	852	Cundinamarca	793	Meta	730	Tolima	422	Caldas	273	La Guajira	180	Putumayo	142	Arauca	133	Caquetá	131	Risaralda	110	Quindío	98	Guaviare	22	San Andrés	22	Amazonas	18	Vichada	12	Guainía	3	Casanare	2
DEPARTAMENTO	CANTIDAD																																																																		
Atlántico	3.540																																																																		
Bolívar	3.099																																																																		
Magdalena	2.718																																																																		
Bogotá D.C.	2.679																																																																		
Nariño	2.529																																																																		
Antioquia	2.404																																																																		
Valle del Cauca	2.369																																																																		
Córdoba	2.301																																																																		
César	1.828																																																																		
Norte de Santander	1.657																																																																		
Boyacá	1.613																																																																		
Cauca	1.595																																																																		
Sucre	1.511																																																																		
Huila	1.122																																																																		
Santander	1.057																																																																		
Chocó	852																																																																		
Cundinamarca	793																																																																		
Meta	730																																																																		
Tolima	422																																																																		
Caldas	273																																																																		
La Guajira	180																																																																		
Putumayo	142																																																																		
Arauca	133																																																																		
Caquetá	131																																																																		
Risaralda	110																																																																		
Quindío	98																																																																		
Guaviare	22																																																																		
San Andrés	22																																																																		
Amazonas	18																																																																		
Vichada	12																																																																		
Guainía	3																																																																		
Casanare	2																																																																		
sociedad, por tal razón, tiene la obligación de asistir y proteger a los NNA, garantizando así, su desarrollo integral y el ejercicio pleno de sus derechos (DNP, 2009). Esta modalidad está presente en las 33 regionales del país, un total de 5.268 de hogares sustitutos (ICBF, s.f.) 2.2 PRIMERA INFANCIA, CUIDADOS E IMPORTANCIA DE UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA 2.2.1 ¿Qué es la primera infancia? Se define como primera infancia la primera etapa del ciclo de vida, que va desde el nacimiento hasta los seis (6) años; y es considerada la fase más importante para el desarrollo vital de los seres humanos. Para la neurociencia, es un periodo crítico, por cuanto los primeros años son fundamentales para desenvolver todas las habilidades fundamentales: motoras, sensoriales, cognitivas, del lenguaje, emocionales y sociales. Tan es así que, las oportunidades de aprendizaje temprano pueden garantizar que los niños y niñas desarrollen todo su potencial en la vida (UNICEF, 2023). 2.2.2 Programa de Cero a Siempre Como Política de Estado Es una estrategia de atención integral a la primera infancia con un enfoque diferencial, la cual busca promover el desarrollo de los niños y niñas desde su gestación hasta los seis años, que se encuentren en condiciones socioeconómicas vulnerables, esto, a través de un conjunto de acciones previamente planificadas a nivel nacional, departamental y municipal con el fin de mejorar la calidad de los servicios y la cobertura de atención (ICBF & Uníandes, 2017). La estrategia “De Cero a Siempre” (DCAS), fue lanzada en el año 2011, con el fin de promover el desarrollo de planes y políticas para la atención integral a la primera infancia, implementada por el expresidente Juan Manuel Santos, para que todos los niños y niñas tuviesen la oportunidad de crecer en ambientes sanos con todas las garantías sociales que merecen. Se trata de una estrategia que reúne principios, retos, metas, enfoques e inversiones con las que se busca transformar la vida de los niños y niñas, principalmente los que se encuentran en pobreza y pobreza extrema. Condiciones que por supuesto, tienen efectos sobre las brechas en bienestar en etapas posteriores de la vida, como la juventud o la adultez. Los niños con un adecuado desarrollo infantil se convierten en adultos productivos que contribuyen al bienestar de la	sociedad en conjunto (Jacques van der Gaag, 2005). Por el contrario, las carencias alimentarias y de estimulación temprana tanto cognitivas como emocionales, se traducen más adelante, en bajo rendimiento académico, poca integración social y falta de motivación. Según la CEPAL (1996), las estrategias de atención más efectivas son las que integran aportes del sistema educativo, recursos provenientes de la atención y prevención de la salud, la contribución y participación de las familias y las iniciativas de diferentes instituciones y organismos, tal y como lo es “De Cero a Siempre”. Ahora bien, para mantener en el tiempo esta estrategia, en el año 2016, el Congreso de Colombia expidió la Ley 1804 de 2016 “<i>Por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones</i>”, “que tiene como propósito establecer la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, la cual sienta las bases conceptuales, técnicas y de gestión para garantizar el desarrollo integral de los niños y niñas de 0 a 6 años como una prioridad nacional, en el marco de la Doctrina de la Protección Integral. También, se fortalece el marco institucional para el reconocimiento, la protección y la garantía de los derechos de las mujeres gestantes y de los niños y las niñas de cero a seis años de edad, así como la materialización del Estado Social de Derecho”. En esta ley se establecen los principios rectores de la política, las acciones y coordinación para la atención integral, las líneas estratégicas para dinamizar y dar sostenibilidad a la gestión; la coordinación, articulación y gestión intersectorial de la Política de Estado; la integración de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia; y las funciones de las entidades del orden nacional para la ejecución de esta política. 2.3 IMPACTO DEL PROGRAMA DE HOGARES COMUNITARIOS DE BIENESTAR Los programas de madres, padres comunitarios y sustitutos en Colombia se han consolidado principalmente como espacios de protección y cuidado para la primera infancia. Estos entornos protectores contribuyen a reducir riesgos asociados a la desnutrición, la violencia intrafamiliar, el abuso sexual y el reclutamiento forzado. Al mismo tiempo, permiten al Estado ampliar la cobertura de atención y cuidado de los niños y niñas más vulnerables, llegando a territorios donde la infraestructura institucional es limitada. De acuerdo con estudios del Nobel de Economía James Heckman, citado por BBC News Brasil (31 de mayo de 2019), “...invertir en la primera infancia es una estrategia eficaz para el crecimiento																																																																		

<i>económico. Él calcula que el retorno financiero de cada dólar gastado es de los más altos. Esto se debe a que, en la etapa entre el nacimiento y los 5 años de edad, el cerebro se desarrolla rápidamente y es más maleable. Esta etapa provee maneras más fáciles de incentivar habilidades cognitivas y de personalidad —atención, motivación, autocontrol y sociabilidad— necesarias para el éxito en la escuela, la salud, la profesión y la vida en general”.</i> Estos programas también contribuyen a la reducción de la pobreza y a la equidad de género, al reconocer y dignificar la labor de las madres y padres comunitarios. Fortalecer los hogares comunitarios y sustitutos complementa la política pública de formalización laboral de quienes desempeñan funciones esenciales en la economía del cuidado, como lo establece el Plan Nacional de Desarrollo “<i>Colombia Potencia Mundial de la Vida</i>” (Ley 2294 de 2023). En este mismo sentido, es importante aclarar que los hogares comunitarios constituyen un pilar de la “economía del cuidado”. Estos espacios permiten que muchas mujeres obtengan una remuneración trabajando desde casa, generando ingresos que fortalecen su autonomía económica. A su vez, posibilitan que otras mujeres confíen el cuidado de sus hijos a madres y padres comunitarios, liberando tiempo para insertarse en el mercado laboral y reducir su dependencia financiera. Sin duda, se trata de un avance en el cierre de brechas de género en América Latina, donde —según la ONU mujeres (sf)— las mujeres dedican el doble de tiempo que los hombres al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, lo que limita sus oportunidades educativas y laborales. La presente iniciativa se articula con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, particularmente con aquellos orientados a la erradicación de la pobreza, la educación de calidad, la igualdad de género y la reducción de las desigualdades. En este sentido, toda acción destinada a fortalecer los hogares comunitarios y sustitutos, como la propuesta de mejoramiento de sus condiciones locativas, no solo dignifica a esta población y le brinda bienestar social, sino que también beneficia directamente a niños y niñas, al tiempo que dinamiza la economía local mediante la demanda de materiales de construcción, la generación de empleo y la contratación de servicios asociados. 2.4 NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES COMO SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL Los artículos 44 y 45 de la Constitución Política de Colombia establecen los derechos fundamentales de los niños y los derechos a la protección y a la formación integral de los adolescentes, respectivamente.	La Corte Constitucional ha reconocido a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de especial protección constitucional, y en razón a ello, la familia, la sociedad y el Estado están obligados a asistírtlos y protegerlos para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos, siempre orientados por el criterio primordial de la prevalencia del interés superior de los niños, niñas y adolescentes; quienes deben contar con tal asistencia para alcanzar el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad. Es decir, esta población se encuentra en un lugar primordial, debido a su vulnerabilidad por ser sujetos que empiezan la vida, que se encuentran en situación de indefensión (Corte Constitucional, Sentencia T-468 de 2018). Según la Sentencia T-205 de 2021 “<i>...la categoría de “sujeto de especial protección constitucional”, en concordancia con el artículo 13 de la Constitución, es una institución jurídica cuyo propósito fundamental es el de reducir los efectos nocivos de la desigualdad material que hay en el país. Consecuentemente, esta Corporación ha considerado que los menores de edad, las mujeres embarazadas, los adultos mayores, las personas con disminuciones físicas y psíquicas y las personas en situación de desplazamiento, entre otros, deben ser acreedoras de esa protección reforzada por parte del Estado”.</i> Ser sujetos de especial protección constitucional implica ser el destinatario de una acción positiva en su favor, debido a razones particulares que lo encasillan en una situación de debilidad manifiesta; sin que con ello se elimine el deber de autogestión que tienen todos los individuos para hacer valer sus derechos (Corte Constitucional, Sentencia T-293 de 2017). Por su parte, y sobre este mismo punto, el Concejo de Estado, en Sentencia del 23 de agosto de 2018, Rad. 11001-03-15-000-2017-03131-01, hace referencia a que la Corte Constitucional, ““en lo que respecta a la condición de sujetos de especial protección, la ha definido como la que ostentan aquellas personas que, debido a condiciones particulares, a saber, físicas, psicológicas o sociales, merecen un amparo reforzado en aras de lograr una igualdad real y efectiva. De acuerdo a lo anterior, ha establecido que entre los grupos de especial protección se encuentran los niños, los adolescentes, los ancianos, los disminuidos físicos, síquicos y sensoriales, las mujeres cabeza de familia, las personas desplazadas por la violencia, aquellas que se encuentran en extrema pobreza y “todas aquellas personas que por su situación de debilidad manifiesta se ubican en una posición de desigualdad material con respecto al resto de la población; motivo por el cual considera que la pertenencia a estos grupos poblacionales tiene una incidencia directa en la intensidad de la evaluación del perjuicio, habida cuenta que las condiciones de debilidad manifiesta obligan a un tratamiento preferencial en términos de acceso a los mecanismos judiciales de protección de derechos, a fin de garantizar la igualdad material a través de discriminaciones afirmativas a favor de los grupos mencionado”. Lo cual encuentra su fundamento en la Constitución Política que, en
los artículos 13 y 43, impone la obligación de promover condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, creando garantías para los grupos marginados”. 2.5 IMPORTANCIA DEL PROYECTO DE LEY Los Programas de Hogares Comunitarios de Bienestar y la Modalidad de Hogares Sustitutos constituyen herramientas esenciales dentro del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, mediante las cuales el Estado desarrolla acciones orientadas a la protección integral, prevención de vulneraciones y garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes, especialmente de aquellos que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad. En el desarrollo de estas modalidades, las madres y padres comunitarios, así como las madres y padres sustitutos, cumplen una función social de especial relevancia, al brindar espacios de cuidado, acompañamiento y protección que contribuyen al desarrollo integral de la niñez y complementan la presencia institucional del Estado en los diferentes territorios del país. No obstante, en diversos casos, los inmuebles donde se desarrollan estas actividades presentan necesidades de adecuación y mejoramiento relacionadas con condiciones de habitabilidad, saneamiento básico, instalaciones eléctricas, baños, cocinas, ventilación, iluminación, seguridad y accesibilidad, aspectos que inciden directamente en la calidad y seguridad de los espacios destinados a la atención de niños, niñas y adolescentes. La garantía de una atención integral a la niñez no depende exclusivamente del compromiso y la capacidad del talento humano encargado del cuidado, sino también de la existencia de entornos físicos adecuados que permitan desarrollar estas labores en condiciones dignas, seguras y saludables. En este sentido, fortalecer las condiciones locativas de los espacios donde funcionan estas modalidades de atención constituye una medida encaminada a garantizar ambientes protectores y adecuados, en armonía con el principio del interés superior de los niños, niñas y adolescentes reconocido por el ordenamiento constitucional colombiano. Por ello, el presente proyecto de ley propone establecer mecanismos de priorización y focalización dentro de los programas existentes de mejoramiento de vivienda, con el fin de facilitar el acceso de las madres y padres comunitarios y sustitutos a dichas herramientas, sin crear nuevos subsidios ni generar obligaciones presupuestales independientes para el Estado.	La iniciativa busca fortalecer la política pública de protección integral de la niñez mediante la adecuación de los espacios donde se prestan servicios esenciales de cuidado y atención, reconociendo que mejorar las condiciones físicas de estos entornos representa una inversión social que contribuye al bienestar y desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes del país. En consecuencia, resulta conveniente adoptar medidas legislativas que permitan priorizar a esta población dentro de la oferta institucional vigente de mejoramiento de vivienda, promoviendo la consolidación de espacios seguros, dignos y adecuados para el cumplimiento de las funciones de protección y cuidado que desarrollan en favor de la infancia. 3 MARCO NORMATIVO 3.1 MARCO CONSTITUCIONAL La Constitución Política de Colombia, en sus artículos 150, 154, 334, 341 y 359:3, les otorga la competencia a los miembros del Congreso de la República de iniciativa legislativa, para la presentación de proyectos de ley o actos legislativos, que pretendan interpretar, reformar y derogar las leyes. Asimismo, el artículo 2 constitucional consagra como fin esencial del Estado “<i>...promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución...</i>”; es decir, medidas afirmativas como las establecidas en este proyecto de ley son la materialización del derecho a la igualdad, por cuanto busca la prosperidad de un grupo específico de la población que ha venido realizando una labor solidaria a través de su contribución voluntaria al desarrollo del Programa Hogares Comunitarios. Precisamente, el artículo 13 de la Carta consagra que “<i>todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan</i>”. (SUBRAYADO FUERA DE TEXTO).

Ahora bien, en lo que respecta a los niños y niñas, el artículo 44 de la Carta instaura como derechos fundamentales de los niños: <i>“la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”</i>. Y el artículo 45, determina que, <i>“El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud”</i>. 3.2 MARCO LEGAL Leyes • Ley 3 de 1991 <i>“Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones”</i>. Esta ley establece el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y desarrolla instrumentos para facilitar el acceso a soluciones habitacionales, incluyendo mecanismos orientados al mejoramiento de vivienda. • Ley 1098 de 2006 <i>“Código de la Infancia y la Adolescencia”</i>, establece el marco de protección integral de los niños, niñas y adolescentes y desarrolla los principios de interés superior, prevalencia de derechos y corresponsabilidad entre el Estado, la sociedad y la familia. • Ley 1607 de 2012 <i>“Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”</i>. Establece que, de manera progresiva se diseñarán y adoptarán diferentes modalidades de vinculación, en procura de garantizar a todas las madres comunitarias el salario mínimo legal mensual vigente, sin que lo anterior implique otorgarles la calidad de funcionarias públicas.	• Ley 1804 de 2016 <i>“Por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones”</i>. Esta ley reconoce la atención integral de la primera infancia como una política de Estado y establece la importancia de garantizar entornos protectores, seguros y adecuados para el desarrollo integral de los niños y niñas. • Ley 2294 de 2023 <i>“Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”</i>. Establece que el Gobierno Nacional en coordinación con el Ministerio de Trabajo, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el ICBF, de manera armónica desarrollará los instrumentos normativos que permitan la formalización laboral de manera progresiva y gradual de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo de las madres y padres comunitarios que se encuentren laborando en el servicio de Hogares Comunitarios de Bienestar en todas sus formas de atención al momento de la expedición de la presente ley. BIBLIOGRAFÍA • BBC News Brasil (31 mayo 2019). <i>“Invertir en la educación infantil es la mejor estrategia contra el crimen”</i>; James Heckman, <i>nobel de Economía</i>. Recuperado de: https://www.bbc.com/mundo/noticias-48416338 • CEPAL. (1996). <i>Impactos de la estrategia “De Cero a Siempre” sobre el desarrollo integral de los niños y niñas en primera infancia</i>. Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/system/files/evaluacion_de_impacto_de_cero_a_siempre_-_elca_uniandes_2017_1.pdf • Consejo de Estado, Sección Quinta, consejera Ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-15-000-2017-03131-01, sentencia del 23 de agosto de 2018, Actor: Carlos Andrés G.C. y otros. Recuperado de: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=85506&dt=5#_edn18 • Corte Constitucional. (2018). <i>Sentencia T-468/18</i>. Recuperado de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/t-468-18.htm • Corte Constitucional. (2021). <i>Sentencia T-205/21</i>. Recuperado de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/T-205-21.htm DEJANDO HUELLAS POR COLOMBIA
• Datos Abiertos. (2024). <i>Caracterización Madres y Padres Comunitarios ICBF</i>. Gobierno de Colombia. Recuperado de: https://www.datos.gov.co/d/ixwb-p9ab • Departamento Nacional de Planeación. (2009). <i>Evaluación del Medio Familiar</i>. Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/267_Evaluacion_del_medio_familiar_Hogares_Sustitutos_y_Amigos_del_ICBF_DOC.pdf • Galindo, M., & Galvis, M. (2019). <i>Revisión Histórica del Origen de las Madres Comunitarias: Rasgos de Adversidad en el Cuidado de la Vida</i>. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Recuperado de: https://librosaccesoabierto.uptc.edu.co/index.php/editorial-uptc/catalog/download/282/263/6174?inline=1 • Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2009). <i>Evaluación de impacto del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF</i>. Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/impacto_hcbf.pdfm • Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2022). <i>Hogares Sustitutos</i>. ICBF. Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/system/files/hogaressustitutos_0.pdf • Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2021). <i>Madres comunitarias</i>. Gobierno de Colombia. Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/programas-y-estrategias/primera-infancia/acerca-de/madres-comunitarias • Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2013). <i>Instructivo Vinculación Laboral de Madres Comunitarias</i>. Ministerio del Trabajo, República de Colombia. Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/instructivo_enero_28_1.pdf • Instituto Colombino de Bienestar Familiar y Universidad de los Andes (2017). <i>Evaluación de impacto de «Cero a Siempre» sobre el desarrollo integral de los niños y niñas en primera infancia</i>. Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/system/files/evaluacion_de_impacto_de_cero_a_siempre_-_elca_uniandes_2017_1.pdf • ONU Mujeres. (sf). <i>Más igualdad en el cuidado. Más igualdad de derechos</i>. Recuperado de: https://mexico.unwomen.org/es/digital-library/videos/2015/07/mas-igualdad-en-el-cuidado-mas-igualdad-de-	derechos#:~:text=tiempo%2C%20las%20mujeres%20dedican%20entre%20el%20doble,po%20%ADtica.%20ONU%20mujeres%20en%20su%20informe%20emblem. • UNICEF. (2023) <i>Reescribiendo el futuro de la educación en América Latina y el Caribe</i>. Recuperado de: https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org/lac/files/2023-08/28_08_23_%20Educacion%20para%20la%20primera%20infancia%20FINAL.pdf ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL El artículo 7, de la Ley 819, de 2003 <i>“por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”</i>, determina que en la exposición de motivos y en las ponencias de los proyectos de ley se debe hacer explícito el costo fiscal que se genera por el gasto ordenado o por el otorgamiento de beneficios tributarios, que debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, al mismo tiempo que debe señalar la fuente de financiación de dicho costo. Para la Corte Constitucional¹, el análisis del impacto fiscal de las normas, en el cuerpo del proyecto de ley, no es requisito sine qua non para su trámite legislativo, ni debe ser una barrera para que el congreso ejerza sus funciones, ni crea un poder de veto legislativo en cabeza del ministro de Hacienda; es más, hacer el análisis del impacto fiscal no recae únicamente en el legislador, sobre este punto consideró que: “...el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la ley 819 de 2003 corresponde al congreso, pero principalmente al ministro de hacienda y crédito público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el marco fiscal de mediano plazo, <u>le corresponde al ministro de hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto</u>”² (SUBRAYADO FUERA DE TEXTO). DEJANDO HUELLAS POR COLOMBIA 1 Corte Constitucional. Sentencia C-507 de 2008. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño. Recuperada de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-507-08.htm 2 Corte Constitucional. Sentencia C-866 de 2010. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Recuperada de: https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-866-10.htm

Lo anterior significa que, en cualquier momento del trámite legislativo, el ministro de hacienda y crédito público podrá ilustrarle a este congreso las consecuencias económicas del presente proyecto de ley, ya sea de manera oficiosa o a petición; toda vez que, de acuerdo con el proceso de racionalidad legislativa, la carga principal del análisis de impacto fiscal reposa en esta cartera por contar con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica; esto sin desconocer que el trámite del proyecto no se viciaría si no se llegase a contar con tal pronunciamiento por parte de hacienda³.

En el caso específico de este proyecto de ley, se considera que el presente proyecto de ley no genera un impacto fiscal adicional obligatorio para la Nación, en la medida en que no crea nuevos subsidios, prestaciones económicas ni establece apropiaciones presupuestales específicas.

Las disposiciones propuestas tienen como finalidad establecer mecanismos de priorización y focalización para facilitar el acceso de las madres y padres comunitarios vinculados a los Programas de Hogares Comunitarios de Bienestar y de las madres y padres sustitutos de la Modalidad de Hogares Sustitutos a los programas existentes de mejoramiento de vivienda y a los instrumentos vigentes de vivienda de interés social.

La implementación de estas medidas se realizará en el marco de las competencias de las entidades responsables, con cargo a los recursos que sean apropiados para cada vigencia fiscal, de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo y las disponibilidades presupuestales existentes.

En consecuencia, el proyecto de ley no impone obligaciones fiscales nuevas ni modifica la estructura de gasto público, sino que establece criterios de focalización dentro de la oferta institucional vigente, orientados a fortalecer las condiciones de los espacios donde se desarrollan servicios de atención integral dirigidos a niños, niñas y adolescentes.

RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

El artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, impone a los autores y ponentes la obligación de presentar en el cuerpo de la exposición de motivos de los proyectos de ley, un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés para los congresistas en el marco de la discusión y votación de los mismos.

3 Corte Constitucional. Sentencia C-502 de 2007. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Recuperada de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-502-07.htm>

Así las cosas, dándole cumplimiento a la ley, en mi calidad de autora del presente proyecto, manifiesto que, no genera conflictos de interés a los congresistas que participen en su discusión y votación, por ser de interés general, común a todos en igualdad de condiciones, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado; es decir, no se materializa una situación concreta que resulte en un beneficio particular. Tampoco hay un beneficio actual que se configure en circunstancias presentes. Y mucho menos existe un beneficio directo que se pueda producir de forma específica respecto de los congresistas, de sus cónyuges, compañeros o compañeras permanentes, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Sobre el particular, para el Consejo de Estado:

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

Aún dadas las anteriores aclaraciones, se recuerda que los conflictos de interés son personales y le corresponde a cada congresista evaluarlos, lo que significa que, si algún congresista considera estar inmerso en una causal por la cual deba declararse impedido, está en todo su derecho de ponerla a consideración.

De la congresista;


ANA PAOLA GARCÍA SOTO
Senadora de la República

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de noviembre de 2009, radicado No. FI. 01180-00 (Conciliadora Ponente: Martha Torres Briceño de Velasco).

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 21 de Julio del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley ☒ Acto legislativo
No. 051/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:

DEJANDO HUELLAS POR COLOMBIA
PB: Ana Paola García Soto

Ana Paola García Soto @anapgarcias @AnaPaolaGarciaSoto

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 22 de Julio de 2026

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.051/26 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE PROMUEVEN CONDICIONES DIGNAS PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MEDIANTE EL MEJORAMIENTO DE LOS ESPACIOS DE LOS HOGARES COMUNITARIOS Y SUSTITUTOS", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la Honorable Senadora ANA PAOLA GARCÍA SOTO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SEPTIMA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 22 DE 2026

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SEPTIMA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA


HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO
SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Proyecto de Ley No. 051/26 Senado
Revisó: Dr. Lucena González

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Capitolio Nacional - Sótano
leyes@senado.gov.co

CONTENIDO

Gaceta número 974 - Martes, 11 de agosto de 2026

SENADO DE LA REPÚBLICA
PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de Ley número 49 de 2026 Senado, por medio de la cual se fortalecen los mecanismos tecnológicos para el ejercicio del derecho de retracto en el comercio electrónico y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de Ley número 50 de 2026 Senado, por medio del cual se modifica el Decreto Ley 893 de 2017 para permitir la inclusión de nuevos municipios en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)	6
Proyecto de Ley número 51 de 2026 Senado, por medio de la cual se promueven condiciones dignas para la atención integral de niños, niñas y adolescentes mediante el mejoramiento de los espacios de los hogares comunitarios y sustitutos.....	13