



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 1008

Bogotá, D. C., martes, 11 de agosto de 2026

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 129 DE 2026 SENADO

por la cual se modifica la Ley 1328 de 2009, se establece el Régimen de Gratuidad Transaccional Universal para Cuentas de Ahorro Básicas y se dictan otras disposiciones.

Bogotá., Julio de 2026

Doctor:

DIEGO ALEJANDRO GONZALEZ

Secretario General

Senado de la República

Asunto. Radicación de proyecto de ley No. 129 de 2026 "Por medio de la cual se modifica la Ley 1328 de 2009, se establece el Régimen de Gratuidad Transaccional Universal para Cuentas de Ahorro Básicas y se dictan otras disposiciones".

Respetado Secretario,

En virtud de nuestras facultades legales y constitucionales como Senador de la República, y en ejercicio de las atribuciones consagradas en el Artículo 154 de la Constitución de Colombia, así como lo establecido en el Artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 y las modificaciones del Artículo 13º de la Ley 974 de 2005, se radica ante la Secretaría General del Honorable Senado de la República el proyecto de ley "Por la cual se modifica la Ley 1328 de 2009, se prohíben las prácticas comerciales abusivas, las modificaciones unilaterales y las renovaciones automáticas lesivas en el sector financiero, y se dictan otras disposiciones".

está compuesta por:

1. Articulado.
2. Exposición de motivos

Adjunto original y una (1) copia del documento. Atentamente;

OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN
Senador de la República

1. ARTICULADO PROYECTO DE LEY ORDINARIA No. _____ DE 2026 SENADO "Por medio de la cual se modifica la Ley 1328 de 2009, se establece el Régimen de Gratuidad Transaccional Universal para Cuentas de Ahorro Básicas y se dictan otras disposiciones". EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA: Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto fortalecer la inclusión financiera real, proteger el patrimonio de los usuarios de menores ingresos y regular los derechos de los consumidores financieros, mediante la eliminación obligatoria de cuotas de manejo y costos transaccionales básicos en las cuentas de ahorros de baja cuantía. Artículo 2. Adiciónese el artículo 9-A a la Ley 1328 de 2009, el cual quedará así: ARTÍCULO 9-A. Régimen de Gratuidad Transaccional Universal para Cuentas de Ahorro Básicas. Todas las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia que capten recursos del público a través de cuentas de ahorros, estarán obligadas a aplicar un régimen de tarifa cero (0) en los servicios transaccionales básicos para aquellos productos cuyo saldo promedio mensual sea igual o inferior a dos (2) Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMMLV). Artículo 3. Servicios Específicos Exentos de Costo. Para las cuentas amparadas bajo el régimen definido en el artículo anterior, las entidades bancarias no podrán cobrar, bajo ninguna denominación técnica o comercial, valores por los siguientes conceptos: - Consultas de saldo e impresión de extractos a través de canales digitales, aplicaciones móviles y cajeros automáticos de la red propia. - Transferencias electrónicas salientes hacia plataformas de depósito de bajo monto, billeteras digitales y cuentas de ahorro de otras entidades financieras, siempre que el movimiento no supere los montos exentos definidos en la reglamentación. - Emisión, renovación o reposición de la tarjeta débito por concepto de deterioro tecnológico o vencimiento de su vida útil. SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL EL día 29 de Julio del año 2026 Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley ☒ Actó legislativo _____ No. 129 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: HS: Oscar Hernán Sánchez León SECRETARIO GENERAL	Artículo 4. Prohibición de Traslado de Costos. Queda expresamente prohibido a las entidades financieras compensar la gratuidad establecida en la presente ley mediante el incremento de tarifas en otros productos financieros del mismo usuario, la creación de seguros obligatorios no consentidos o el cobro de comisiones indirectas por la apertura o mantenimiento de la cuenta básica. Artículo 5. Inspección, Vigilancia y Régimen Sancionatorio. La Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) fiscalizará el cumplimiento estricto del presente régimen. El incumplimiento de las obligaciones de gratuidad transaccional aquí dispuestas por parte de los establecimientos de crédito dará lugar a la imposición de las sanciones administrativas y multas sucesivas contempladas en el artículo 208 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, sin perjuicio de la obligación de reembolsar al usuario, de manera inmediata y con intereses moratorios, el doble de las sumas cobradas ilegalmente. Artículo 6. Vigencia y Transición. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y otorga un plazo de seis (6) meses al Gobierno Nacional y a las entidades financieras para la adecuación tecnológica de sus sistemas de facturación y plataformas transaccionales. ÓSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN Senador de la República Monica Kurn B1 2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS "Un banquero es un señor que nos presta un paraguas cuando hace sol y nos lo exige en cuanto empieza a llover." — Mark Twain. I. OBJETO El presente proyecto de ley tiene como propósito fundamental y teleológico corregir una falla estructural y sistemática en el mercado financiero colombiano, la cual ha operado históricamente como una barrera de entrada y un mecanismo de exclusión para la población de menores ingresos. A través de la adición del Artículo 9-A a la Ley 1328 de 2009 (Régimen de Protección al Consumidor Financiero), el Congreso de la República busca instituir un Régimen de Gratuidad Transaccional Universal para servicios financieros esenciales (consultas de saldo, retiros, transferencias de bajo monto y reposición de tarjetas) aplicable exclusivamente a aquellas cuentas de ahorro cuyo saldo promedio mensual sea igual o inferior a dos (2) Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMMLV). II. ASPECTOS GENERALES A. La dicotomía entre "Bancarización Nominal" e "Inclusión Financiera Real" Durante las últimas dos décadas, la política pública del Estado colombiano ha cometido un error de enfoque sostenido: medir el éxito de la inclusión financiera a través del simple indicador de apertura de cuentas ("bancarización nominal"). Si bien los reportes recientes de la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) y del programa Banca de las Oportunidades ostentan con orgullo que para el año 2026 la penetración de productos de depósito supera el 95% de la población adulta, este dato esconde una realidad profundamente regresiva. La apertura de una cuenta no equivale a su uso. Millones de colombianos son obligados a abrir cuentas de ahorro o depósitos de bajo monto como requisito ineludible para recibir su salario, acceder a un subsidio estatal o formalizar un contrato de prestación de servicios. Sin embargo, el comportamiento transaccional del usuario de base revela un rechazo al sistema: el día en que se abonan los recursos, el usuario procede a retirar la totalidad del dinero en efectivo en una sola transacción.
---	--

¿Cuál es la causa subyacente de este fenómeno? El diseño tarifario del sistema bancario tradicional. Para un trabajador que devenga un salario mínimo, el sistema financiero no es un refugio de valor ni una herramienta de progreso; es un peaje oneroso. El cobro de comisiones por transacciones opera en la práctica como un gravamen altamente regresivo. De acuerdo con el <i>Comparativo de Tarifas de Servicios Financieros</i> publicado por la Superintendencia Financiera de Colombia, realizar una transferencia electrónica interbancaria (ACH) o retirar dinero en un cajero de una red distinta puede alcanzar costos que oscilan entre los \$6.000 y \$7.800 pesos por evento. Incluso, el retiro en cajeros de la propia entidad llega a generar cobros cercanos a los \$2.900 pesos tras superar límites mínimos. Esta estructura de costos resulta económicamente inviable para la base de la pirámide. Si un ciudadano con un saldo de \$100.000 pesos debe asumir un costo de \$6.500 pesos por enviar dinero a un familiar o pagar un servicio en otra entidad, el sistema financiero le está confiscando indirectamente el 6,5% de su capital en una sola operación. Este fenómeno erosiona de tajo el poder adquisitivo de los hogares más vulnerables, destruye el incentivo de retener el dinero en formato digital y los expulsa irremediablemente hacia la informalidad del efectivo, perpetuando el ciclo de pobreza y exclusión. B. El Interés Público como justificación de la intervención del Estado. Según los Reportes de Inclusión Financiera (RIF) consolidados por la Superintendencia Financiera de Colombia y Banca de las Oportunidades, la política pública ha celebrado un Indicador de Acceso que supera el 94% de la población adulta. Numéricamente, casi todos los colombianos tienen una cuenta. No obstante, al contrastar esta métrica con el Indicador de Uso y el nivel de actividad de los productos, la realidad es alarmante: existe una brecha persistente donde aproximadamente el 20% al 25% de las cuentas de ahorro en el país se encuentran en estado de inactividad total. Más grave aún es el fenómeno del "vaciado de cuentas" o <i>cash-out</i> en los productos que sí se reportan como activos. Millones de colombianos son obligados a abrir cuentas de ahorro básicas o depósitos de bajo monto como requisito ineludible para recibir su salario o acceder a transferencias monetarias del Estado. Sin embargo, el comportamiento transaccional revela un rechazo estructural a la retención digital del dinero: estudios de comportamiento de pagos y análisis de programas de subsidios en Colombia evidencian que entre el 70% y el 85% de	estos recursos son retirados en su totalidad en efectivo durante las primeras 48 horas tras el desembolso. El usuario no mantiene el dinero en la cuenta porque sabe que su entorno económico (la tienda de barrio, el transporte público) exige efectivo, y retenerlo en el sistema bancario implica exponerse a los cobros por transacciones digitales o retiros fraccionados. En consecuencia, la cuenta bancaria deja de ser un instrumento de ahorro o inclusión, y se reduce a un simple y efímero túnel de tránsito hacia el efectivo La inactividad masiva de las cuentas de bajo monto y el retiro sistemático de los recursos el mismo día del pago no son fenómenos accidentales, sino el síntoma de una profunda falla estructural del mercado: las entidades de crédito, en su legítima e inherente búsqueda de rentabilidad, han estructurado modelos de negocio que, en la práctica, penalizan la transaccionalidad de los microahorradadores. En un escenario donde el mercado por sí solo genera exclusión y empobrecimiento en la base de la pirámide, el Estado, representado en su órgano legislativo, tiene el deber inexcusable e indelegable de intervenir para corregir dichas distorsiones. Esta intervención legislativa no constituye, bajo ninguna óptica, una expropiación, una vulneración de la libre empresa o un ataque contra la iniciativa privada. Por el contrario, obedece al reconocimiento de que la actividad financiera posee una naturaleza excepcional: es un servicio de interés público superior. La banca no opera bajo las reglas de un mercado de bienes de consumo tradicional regido por el <i>laissez-faire</i> absoluto; opera sobre la base de la confianza pública y maneja el recurso más sensible de la sociedad, que es su ahorro. Los establecimientos de crédito gozan de un privilegio sistémico extraordinario otorgado por el Estado: la autorización para captar recursos del público y utilizarlos para generar apalancamiento y multiplicador bancario. Esta prerrogativa, que les permite construir fortunas y consolidar patrimonios robustos utilizando el dinero de los ciudadanos, conlleva indefectiblemente una responsabilidad social correlativa. Exigir a las entidades financieras que asuman el costo operativo de la transaccionalidad básica para los ciudadanos más pobres no es una carga irrazonable, sino la contraprestación mínima y justa por usufructuar la concesión estatal de captación masiva de capitales. Es el dividendo social que el sistema financiero le debe a la Nación que lo sostiene y lo rescata en tiempos de crisis.
Además, es imperativo comprender que la relación entre un megabanco y un ciudadano que devenga un salario mínimo es el ejemplo más puro de asimetría de poder. El usuario financiero de bajos ingresos no tiene capacidad de negociación; se enfrenta a contratos de adhesión y a un oligopolio donde las opciones para escapar de las tarifas onerosas son nulas. Cuando unos pocos actores dominan la infraestructura tecnológica y transaccional del país, fijar tarifas planas para el uso del dinero propio se convierte en una barrera de entrada insalvable para la población vulnerable. Aquí, el Estado actúa como el árbitro necesario que equilibra la balanza, impidiendo que la posición dominante de los conglomerados financieros se traduzca en una confiscación silenciosa del patrimonio de los más débiles. Este proyecto de ley materializa el principio fundamental de la equidad material frente a la equidad formal. Tratar de manera igual a sujetos que se encuentran en condiciones económicas radicalmente desiguales constituye una de las mayores injusticias del sistema actual. Una tarifa transaccional estándar asume, erróneamente, que todos los usuarios tienen la misma capacidad de absorción del costo. Al prohibir el cobro de estas comisiones para quienes manejan saldos inferiores a dos salarios mínimos, el legislador ejerce una medida de discriminación positiva indispensable. La gratuidad propuesta no es un subsidio ciego ni un regalo para todos los estratos; es un escudo de protección patrimonial focalizado estrictamente en la base de la pirámide socioeconómica. Se trata de una barrera de contención diseñada para evitar que las herramientas que deberían servir para formalizar y sacar de la pobreza a los ciudadanos, terminen convirtiéndose en anclas que los hundan aún más en la marginalidad y la dependencia exclusiva del dinero en efectivo. Intervenir este mercado es, en definitiva, el único camino viable para construir una economía verdaderamente moderna, inclusiva y justa. C. Barrera de los Costos La literatura económica contemporánea y los estudios empíricos robustos del Banco de la República de Colombia sustentan de manera incontrovertible que los costos transaccionales directos son el principal obstáculo para la consolidación de un ecosistema de pagos digitales inclusivo, eficiente y moderno.	Evidencia Endógena: El Banco de la República y la fricción transaccional Las investigaciones del Emisor han analizado a profundidad la persistencia del efectivo en la economía colombiana. Estos estudios demuestran que el apego al dinero físico no obedece a un rezago tecnológico o cultural de la población, sino a un cálculo racional de aversión al costo por parte de los agentes económicos de menores ingresos. Arango-Arango, C. A., Betancourt-García, Y. R., et al. (2020). Pagos electrónicos y uso del efectivo en los comercios colombianos. Borradores de Economía No. 1180. Banco de la República. Este estudio sectorial presenta hallazgos contundentes sobre la dinámica transaccional en la base de la economía. Evidencia que, en el comercio minorista (tiendas de barrio, plazas de mercado y vendedores informales), el efectivo sigue representando más del 95% del volumen de las transacciones. El documento permite dimensionar el impacto de las denominadas fricciones micro-transaccionales: el usuario de bajos ingresos retira la totalidad de su dinero el día de pago como un mecanismo de defensa financiera. Lo hace para evitar la acumulación de cobros repetitivos al pagar sus servicios, su alimentación o su transporte diario. Al imponer tarifas transaccionales a estos segmentos, el sistema financiero elimina de tajo el incentivo de retener los recursos en las cuentas formales Gómez-González, J. E., Jaramillo-Echeverri, J., & Meisel-Roca, A. (2016). El uso de efectivo y tarjetas débito y crédito en Colombia. Borradores de Economía No. 950. Banco de la República. En esta rigurosa investigación empírica, los autores documentan la altísima elasticidad de la demanda de medios de pago respecto a los costos bancarios. Las encuestas de percepción financiera analizadas por el Banco Central indican que los estratos 1, 2 y 3 no perciben a los bancos como aliados, sino como agentes extractivos. Las comisiones por consultas de saldo en cajeros automáticos (un servicio que operativamente tiene un costo marginal cercano a cero para el banco tras la amortización de la red) son vistas como penalizaciones a la pobreza. La conclusión técnica para los legisladores es directa: sin políticas que lleven a costo cero la transaccionalidad básica, Colombia no podrá superar su dependencia del efectivo.

D. La Perspectiva Multilateral y Comparada: El "Global Findex" y los Casos de Éxito Internacionales Para entender la magnitud del problema, es imperativo elevar el debate a los estándares internacionales y a los reportes de los organismos multilaterales que monitorean el desarrollo económico. Demirgüç-Kunt, A., Klapper, L., Singer, D., & Ansar, S. (2022-2026). <i>The Global Findex Database. Grupo Banco Mundial.</i> El <i>Global Findex</i>, el repositorio de datos más importante del mundo sobre comportamiento financiero, establece que la exclusión tiene dos fases: la falta de titularidad ("Ownership") y la falta de uso ("Usage"). Colombia resolvió el primer problema, pero fracasó en el segundo. Según la base de datos del Banco Mundial, al encuestar a la población sobre las razones para mantener cuentas inactivas (<i>dormant accounts</i>), el factor "<i>los servicios financieros son demasiado caros</i>" (<i>financial services are too expensive</i>) figura globalmente en el top 3 de barreras estructurales. El reporte exhorta a los Estados a implementar marcos regulatorios asimétricos, donde los servicios corporativos subsidian la transaccionalidad de las poblaciones vulnerables. Se demuestra empíricamente que la reducción de costos transaccionales a cero genera externalidades positivas gigantescas: aumenta el ahorro precautorio de los hogares en pobreza, facilita la recepción de remesas sin intermediarios usureros y mejora la capacidad de los hogares para enfrentar choques económicos imprevistos (emergencias médicas o pérdida de empleo). E. Evolución Legislativa: De la Ley 2009 de 2019 a la Gratuidad Universal Condicionada El Congreso de la República ya ha dado pasos en esta dirección, pero la habilidad del sector financiero para el "arbitraje regulatorio" ha neutralizado dichas victorias. En 2019, el Congreso aprobó la Ley 2009 (Ley de Paquete de Servicios Gratuitos), la cual obligó a los bancos a otorgar mínimo 3 servicios exentos de costo a los usuarios que pagaban cuota de manejo. ¿Cuál fue la respuesta del mercado? Las entidades financieras crearon cuentas "libres de cuota de manejo" para evadir la Ley 2009, pero compensaron sus ingresos gravando brutalmente cada transacción individual (el modelo "pay-per-use"). Esta migración estratégica de costos dejó a millones de usuarios de bajos recursos pagando tarifas altísimas por cada movimiento, dado que sus	cuentas no pagaban cuota de manejo y, por ende, no estaban amparadas por el paquete de gratuidad de la Ley 2009. El presente proyecto de ley (Artículo 2 y 3 del articulado propuesto) cierra definitivamente esa laguna jurídica. Se abandona el modelo de "compensación por cuota de manejo" y se instaura un Régimen Universal por Condición de Ingresos. Si la cuenta no supera el saldo de 2 SMMLV, la transaccionalidad básica es gratuita (digital y en red propia), independientemente del nombre comercial que el banco le asigne al producto. Es una evolución legislativa que pasa de regular el "producto" a proteger directamente a la "persona". F. Impacto económico y capacidad de absorción del sistema bancario. La resistencia natural a este proyecto vendrá acompañada del pronóstico de escenarios catastróficos por parte de la asociación gremial bancaria. Se argumenta que la gratuidad transaccional quiebra a las entidades, desincentiva la inversión en innovación tecnológica, o hace inviables los corresponsales bancarios y los cajeros automáticos. Una revisión objetiva a las finanzas del sistema desmiente tajantemente estos sofismas. - Resiliencia, Utilidades y Dinámica Macroeconómica (2023-2026) El sistema bancario colombiano no es una industria frágil; es, por el contrario, el sector más blindado y consistentemente rentable de la economía nacional, operando bajo un oligopolio donde cinco conglomerados financieros concentran más del 70% de los activos. Al revisar los Informes de Actualidad del Sistema Financiero Colombiano expedidos mensualmente por la Superintendencia Financiera, la historia de los últimos tres años demuestra una capacidad de absorción absoluta frente a impactos regulatorios menores: Periodo 2023-2024: Durante el ciclo de contracción económica, caracterizado por una inflación persistente y una política monetaria restrictiva por parte del Banco de la República, los establecimientos de crédito no solo mantuvieron su solvencia, sino que incrementaron sus niveles de capitalización. A pesar de la necesidad de constituir mayores provisiones por deterioro de cartera, el ROE (<i>Return on Equity</i>) y el ROA (<i>Return on Assets</i>) del sector se mantuvieron en niveles que superan ampliamente a los sectores de la economía real (industria, manufactura y
agricultura). La solvencia patrimonial del sistema, medida bajo los exigentes estándares de Basilea III, se situó consistentemente por encima del 14%, muy por encima del mínimo legal requerido (9%), lo que acredita un sector con músculo financiero suficiente para cualquier reajuste regulatorio. Periodo 2025-2026: Con la normalización de la inflación y la consecuente reducción de las tasas del Emisor, el costo de fondeo para los bancos cayó verticalmente, disparando sus márgenes de intermediación (la diferencia entre lo que pagan por captar y lo que cobran por prestar). Los reportes oficiales evidencian que las utilidades exclusivas de los establecimientos de crédito han experimentado un rebote extraordinario, con crecimientos interanuales superiores al 50%, acercándose rápidamente (y en algunos casos superando) la asombrosa cifra consolidada de los \$14 a \$15 billones de pesos en ganancias netas anuales. G. El Espejismo de las Comisiones: ¿Quién financia el sistema? Dentro del Estado de Resultados de los bancos, el renglón de "Ingresos por comisiones y servicios" representa sumas multimillonarias. Sin embargo, la premisa de que cobrar \$3.000 pesos por un retiro a un obrero es vital para mantener los servidores del banco es una falacia técnica. La abrumadora mayoría de los ingresos por comisiones del sector financiero proviene de los negocios de alto valor agregado: - Banca de inversión y asesoría corporativa. - Servicios fiduciarios y administración de patrimonios autónomos. - Tarjetas de crédito, franquicias y programas de lealtad (LifeMiles, Puntos, etc.) de los segmentos medios y altos (estratos 4, 5 y 6). - Comisiones por adquirencia (cobros a los comercios por el uso de datáfonos y pasarelas de pago electrónico). - Servicios de tesorería, comercio exterior y giros internacionales para empresas. El segmento de saldos menores a 2 SMMLV aporta una porción irrisoria de la rentabilidad global del sistema, pero sufre el mayor impacto económico a nivel individual. La teoría del <i>Cross-Subsidization</i> (subsídios cruzados) justifica plenamente la medida: los inmensos márgenes generados por la banca corporativa y el segmento de consumo de altos ingresos pueden y deben financiar los costos operativos (servidores de la App, interconexión ACH de bajo monto) de	la base de la pirámide. Es el costo justo de tener la concesión estatal para captar el ahorro del público. H. Impacto social, formalización económica y conclusiones. El diseño de una sociedad equitativa exige que las herramientas básicas de participación económica sean accesibles sin peajes confiscatorios. Obligar a la base social colombiana campesinos, estudiantes, trabajadores independientes, beneficiarios de subsidios estatales y pensionados del salario mínimo a pagar comisiones abusivas para acceder a su propio dinero es, desde el punto de vista ético, inaceptable, y desde el punto de vista macroeconómico, un incentivo perverso a la informalidad. La formalización de la economía colombiana no se logrará persiguiendo tenderos con normas tributarias incomprensibles, sino ofreciendo un ecosistema digital donde tener el dinero en el banco sea más barato y seguro que tenerlo en el colchón o en la caja registradora. Al garantizar la gratuidad transaccional universal para cuentas por debajo de 2 SMMLV. En conclusión, aprobar el Régimen de Gratuidad Transaccional Universal es un acto de justicia material y modernidad económica. Derogar el impuesto oculto más regresivo de nuestra economía cobrar a los más pobres por mover su dinero es el paso definitivo para transformar a los bancos de agentes extractivos del salario mínimo a verdaderos motores de inclusión. El Congreso de la República, en su calidad de máximo órgano de representación democrática y legislador de la política socioeconómica de la Nación, tiene el deber histórico de revisar, evaluar y corregir las asimetrías de los mercados regulados cuando estas afectan de manera desproporcionada y sistemática a la población más vulnerable. El presente proyecto de ley surge como respuesta a una crisis silenciosa pero devastadora en la microeconomía de los hogares colombianos: la exclusión financiera por vía tarifaria. A través de la modificación de la Ley 1328 de 2009 (Estatuto del Consumidor Financiero), se busca instituir un Régimen de Gratuidad Transaccional Universal para servicios financieros esenciales (consultas, retiros, transferencias de bajo monto y reposición de tarjetas), aplicable exclusivamente a aquellas cuentas cuyo saldo promedio mensual no supere los dos (2) Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV).

Esta iniciativa no es un ataque a la libre empresa ni un desconocimiento de la importancia del sector bancario para el desarrollo del país; es, por el contrario, una corrección de mercado necesaria para alinear los intereses de la banca comercial con los mandatos de equidad, inclusión real y desarrollo tecnológico que exige la Constitución de 1991. III. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS La reglamentación de Inteligencia artificial no ha sido ajena a la agenda pública del congreso de la república, han sido presentadas las siguientes iniciativas: 1. Proyecto de Ley 113/2015 Por medio del cual se prohíbe el cobro por retiros en cajeros electrónicos del sistema bancario colombiano de cuentas con movimientos inferiores a tres salarios mínimos mensuales legales vigentes 2. Proyecto de Ley 97/2010 : "por medio de la cual se definen las tarifas a los cobros de los servicios bancarios que ofrecen los establecimientos de crédito en el país" IV. FUNDAMENTOS JURÍDICOS CONSTITUCIONALES Artículo 15. Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas. En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución. La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley.	Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley. Artículo 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura. Artículo 78. 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 en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios. El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos. Artículo 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.
El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación. Artículo 335. Las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito. LEGALES LEY 1328 DE 2009 "por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones." Artículo 3°.Principios. Se establecen como principios orientadores que rigen las relaciones entre los consumidores financieros y las entidades vigiladas, los siguientes: c) Transparencia e información cierta, suficiente y oportuna. Las entidades vigiladas deberán suministrar a los consumidores financieros información cierta, suficiente, clara y oportuna, que permita, especialmente, que los consumidores financieros conozcan adecuadamente sus derechos, obligaciones y los costos en las relaciones que establecen con las entidades vigiladas. Artículo 12.Prácticas abusivas. Se consideran prácticas abusivas por parte de las entidades vigiladas las siguientes: a) El condicionamiento al consumidor financiero por parte de la entidad vigilada de que este acceda a la adquisición de uno o más productos o servicios que presta directamente o por medio de otras instituciones vigiladas a través de su red de oficinas, o realice inversiones o similares, para el otorgamiento de otro u otros de sus productos y servicios, y que no son necesarias para su natural prestación. LEY 1328 de 2009	Artículo 12.Requisitos especiales para fuentes. Las fuentes deberán actualizar mensualmente la información suministrada al operador, sin perjuicio de lo dispuesto en el Título III de la presente ley. El reporte de información negativa sobre incumplimiento de obligaciones de cualquier naturaleza, que hagan las fuentes de información a los operadores de bancos de datos de información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países, sólo procederá previa comunicación al titular de la información, con el fin de que este pueda demostrar o efectuar el pago de la obligación, así como controvertir aspectos tales como el monto de la obligación o cuota y la fecha de exigibilidad. Dicha comunicación podrá incluirse en los extractos periódicos que las fuentes de información envíen a sus clientes. En todo caso, las fuentes de información podrán efectuar el reporte de la información transcurridos veinte (20) días calendario siguientes a la fecha de envío de la comunicación en la última dirección de domicilio del afectado que se encuentre registrada en los archivos de la fuente de la información y sin perjuicio, si es del caso, de dar cumplimiento a la obligación de informar al operador, que la información se encuentra en discusión por parte de su titular, cuando se haya presentado solicitud de rectificación o actualización y esta aún no haya sido resuelta. Parágrafo. El incumplimiento de la comunicación previa al titular de la información, en los casos en que la obligación o cuota ya haya sido extinguida, dará lugar al retiro inmediato del reporte negativo. En los casos en que se genere el reporte sin el cumplimiento de la comunicación y no se haya extinguido la obligación o cuota, se deberá retirar el reporte y cumplir con la comunicación antes de realizarlo nuevamente. DECRETO LEY 663 DE 1993 Artículo 97. 1. Información a los usuarios. Las entidades vigiladas deben suministrar a los usuarios de los servicios que prestan la información necesaria para lograr la mayor transparencia en las operaciones que realicen, de suerte que les permita, a través de elementos de juicio claros y objetivos, escoger las mejores opciones del mercado y poder tomar decisiones informadas.

En tal sentido, no está sujeta a reserva la información correspondiente a los activos y al patrimonio de las entidades vigiladas, sin perjuicio del deber de sigilo que estas tienen sobre la información recibida de sus clientes y usuarios. 2. Información financiera. Con excepción de los intermediarios de seguros, las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, de acuerdo con el artículo 97 de la ley 45 de 1990, expresarán obligatoriamente el resultado económico de sus empresas y de una vigencia determinada en términos de utilidad o pérdida que reciba cada una de las acciones suscritas. Lo anterior no prohíbe que adicionalmente este resultado sea expresado en términos absolutos, si así lo acepta la asamblea de accionistas. 3. Publicidad de la situación financiera. La Superintendencia Bancaria debe publicar u ordenar la publicación de los estados financieros e indicadores de las entidades sometidas a su control y vigilancia, en los que se muestre la situación de cada una de éstas y la del sector en su conjunto. Tratándose de las entidades aseguradoras, publicará, además, en forma periódica, la situación del margen de solvencia. La información relativa a estas entidades estará a disposición de los interesados y se publicará cuando menos en tres (3) diarios de amplia circulación nacional. 4. Publicidad de las inversiones. Las entidades aseguradoras deberán llevar un libro en el cual se anotarán los títulos, documentos y activos representativos de las inversiones. Dicha información deberá publicarse conjuntamente con el balance general y el estado de resultados. 5. Informes a la Superintendencia Bancaria. Las entidades vigiladas deberán presentar informes respecto de su situación, de tiempo en tiempo, en las fechas que el Superintendente Bancario determine y en la forma y con el contenido que para el efecto prescriba. 6. Informes sobre operaciones. Para los efectos del impuesto de industria y comercio, las entidades financieras a que se refiere el artículo 206 del Decreto Ley 1333 de 1986 deberán comunicar a la Superintendencia Bancaria el movimiento de sus operaciones discriminadas por las principales, sucursales, agencias u oficinas abiertas al público, que operen en los municipios o en el Distrito Capital de Santafé de Bogotá.	DECRETO 1078 de 2015 JURISPRUDENCIALES Congreso para intervenir y regular los precios, tarifas y comisiones de la banca. • Sentencia C-1062 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra): <i>La actividad financiera es de interés general, pues en ella está comprometida la ecuación ahorro - inversión que juega papel fundamental en el desarrollo económico de los pueblos. Es por ello que cualquier actividad que implique esta forma de intermediación de recursos, o la simple captación del ahorro de manos del público, debe quedar sometida a la vigilancia estatal. En efecto, en el modelo "social de derecho", en donde corresponde al Estado conducir la dinámica colectiva hacia el desarrollo económico, a fin de hacer efectivos los derechos y principios fundamentales de la organización política, no resulta indiferente la manera en que el ahorro público es captado, administrado e invertido. La democratización del crédito es objetivo constitucionalmente definido (C.P. art. 335) y la orientación del ahorro público hacia determinado propósito común se halla justificada como mecanismo de intervención del Estado en la economía (C.P. art. 334), para lograr la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo. Además, la actividad propiamente financiera tiene repercusión en la soberanía monetaria del Estado, pues es sabido que el papel que el sistema financiero cumple dentro de la economía implica la emisión secundaria de moneda, mediante la creación de medios de pago distintos de los creados por la vía de la emisión, por lo cual su adecuada regulación, vigilancia y control compromete importantes intereses generales.</i> V. IMPACTO FISCAL Este proyecto no genera ningún impacto fiscal que suponga una modificación específica o puntual en el marco presupuestal, por lo que no exige un gasto adicional del Estado, ni cambios en las rentas nacionales del Presupuesto General de la Nación.
VI. CONFLICTO DE INTERÉS Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual "El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congreso pueda encontrar". A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función Congressional, entre ellas la legislativa. "Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así: (...) a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado. b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión. c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias: a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores. b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro. c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente. d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el	congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual. e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación. f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)." De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos. VII.CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA Por las razones antes expuestas, dejamos a consideración del honorable Senado de la Republica, el texto de este proyecto de ley estatutaria "Por medio de la cual se modifica la Ley 1328 de 2009, se establece el Régimen de Gratuidad Transaccional Universal para Cuentas de Ahorro Básicas y se dictan otras disposiciones". Atentamente;  OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN Senador de la República

monia Kurumi BF

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 29 de Julio del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo
No. 129 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:
HS: Oscar Hernán Sánchez Leal


SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN
LEYES

Bogotá D.C., 29 de Julio de 2026

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Procto de Ley No. 129/26 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1328 DE 2009, SE ESTABLECE EL RÉGIMEN DE GRATUIDAD TRANSACCIONAL UNIVERSAL PARA CUENTAS DE AHORRO BÁSICAS 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 OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN; y la Honorable Representante MÓNICA KARINA BOCANEGRA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley, es competencia de la comisión TERCERA, Constitucional y Transaccional 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 29 DE 2026

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **TERCERA** Constitucional y envíese 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

Flavio Antunes

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

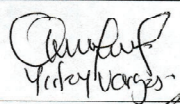
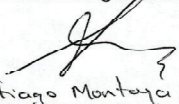
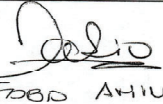
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Proyectó: Sarly Novoa
Revisó: ~~Bra Lucena González~~

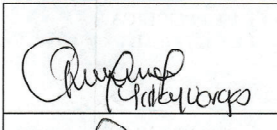
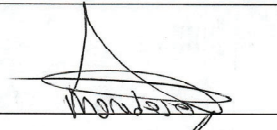
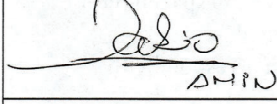
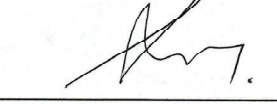
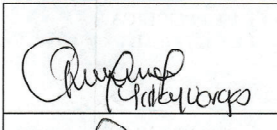
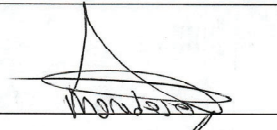
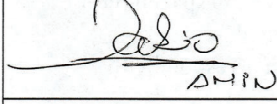
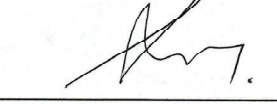
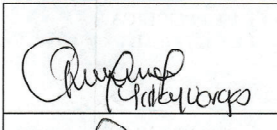
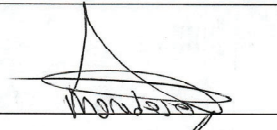
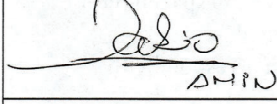
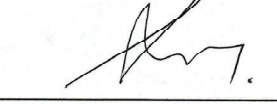
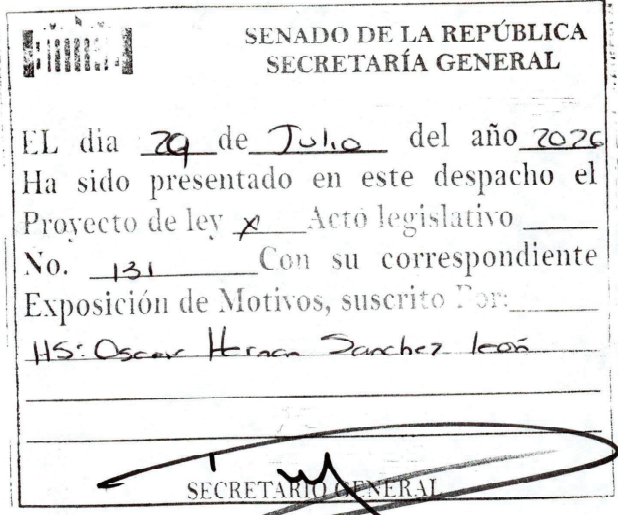
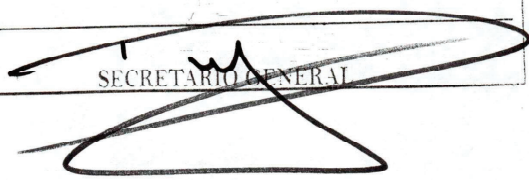
AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

PROYECTO DE LEY NÚMERO 131 DE 2026 SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley 5ª de 1992 y se modifica la participación ciudadana en el estudio de los proyectos de ley, audiencias públicas y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, Julio de 2026 Doctor: DIEGO ALEJANDRO GONZALEZ Secretario General Senado de la República Asunto. Radicación de proyecto de ley orgánica No. <u>131</u> de 2026 <i>Por medio del cual se modifica la ley 5 de 1992 y se modifica la participación ciudadana en el estudio de los proyectos de ley, audiencias públicas y se dictan otras disposiciones.</i> Respetado Secretario: En virtud de nuestras facultades legales y constitucionales como Senador de la República, y en ejercicio de las atribuciones consagradas en el Artículo 154 de la Constitución de Colombia, así como lo establecido en el Artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 y las modificaciones del Artículo 13º de la Ley 974 de 2005, se radica ante la Secretaría General del Honorable Senado de la República el proyecto de ley orgánica <i>"Por medio del cual se modifica la ley 5 de 1992 y se modifica la participación ciudadana en el estudio de los proyectos de ley, audiencias públicas y se dictan otras disposiciones."</i> está compuesta por: 1. Articulado. 2. Exposición de motivos Adjunto original y una (1) copia del documento. Atentamente;  ÓSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN Senador de la República	 Diego Alejandro Gonzalez  Santiago Montoya  Morelto  Fabio Ariu
---	--

observaciones serán publicadas en el micro sitio del proyecto de ley de referencia en los cinco (5) días hábiles siguientes a su radicación. Artículo 5°. Adiciónese un numeral y ajústese la numeración del Artículo 47 de la Ley 5 de 1992, el cual, quedará así: Artículo 47. Deberes. Son deberes del secretario general de cada Cámara: (...) 15. Conrdinar y dar traslado a la Corporación respectiva de las observaciones por escrito presentadas a los proyectos de ley o actos legislativos. 16. Los demás deberes que señale la Corporación, la Mesa Directiva, y los inherentes a la misma naturaleza del cargo. Artículo 6°. Modifíquese el Artículo 231 de la Ley 5 de 1992, el cual, quedará así: Artículo 231: Audiencias públicas en la Comisión Constitucional Permanente competente de cada corporación.. Para mejorar el desarrollo y participación ciudadana en los proyectos de ley y actos legislativos, cualquier congresista, persona natural o jurídica, podrá previo a la radicación de la ponencia para primer debate en cada Corporación solicitar se realice audiencla pública para oír las opiniones ciudadanas, de la academia y las entidades públicas. El objetivo de la audiencia pública es servir de insumo para la ponencia del proyecto de ley o acto legislativo. La solicitud de audiencia pública suspende el término para la presentación de la ponencia ante la Comisión Constitucional Permanente competente. La secretaria de la Comisión Constitucional Permanente donde sea aprobada la solicitud deberá publicar la forma de inscripción para la participación de la ciudadanía en un espacio visible de la correspondiente secretaría y dentro de la página web, cumpliendo con las reglas del principio de publicidad. Para su intervención, el interesado deberá inscribirse previamente a través del medio físico o virtual que disponga cada una de las secretarías de las Comisiones. Los ponentes durante los tres (3) días siguientes a la aprobación de la solicitud de audiencia pública podrán adjuntar una lista de invitados, a los cuales la Secretaría de la Comisión Permanente deberá remitir invitación protocolaria para su participación, el listado entregado por el Congresista deberá contar por lo menos con nombre, teléfono de contacto, y/o correo electrónico. En los casos en que el	interesado o invitado manifieste que va a intervenir en calidad de profesional, deberá allegar ante la Secretaría de la Comisión Permanente la documentación que soporte dicha calidad. La Secretaría de la Comisión Permanente deberá adoptar las medidas necesarias y suficientes para garantizar la protección de datos personales conforme a la normatividad vigente. Las intervenciones no podrán constituir vulneraciones a los derechos humanos. La audiencia se llevará a cabo dentro de un plazo máximo de quince (15) días calendario tras su aprobación y se desarrollará en sesión informal en el sitio coordinado por el o los ponentes, con el apoyo de la Secretaría General de la Comisión Constitucional Permanente correspondiente. Cuando existan múltiples solicitudes sobre un mismo asunto, estas serán consolidadas y organizadas para la realización de una única audiencia pública, garantizando la participación equitativa de todos los interesados. Excepcionalmente, a solicitud de los ponentes, podrán realizarse varias audiencias en diferentes lugares, siempre que se respete el plazo máximo establecido para el desarrollo de la totalidad de las audiencias. Parágrafo 1: En caso de que por causa mayor los inscritos no puedan desplazarse hasta el lugar físico designado para la realización de la audiencia, se podrá realizar su intervención de manera virtual o allegarse por escrito. Parágrafo 2: La Secretaria General de la Comisión Constitucional Permanente correspondiente deberá garantizar los ajustes razonables en la participación en las audiencias, en concordancia con el principio de interseccionalidad. Artículo 7°. Adiciónese el artículo 231A a la Ley 5 de 1992, el cual, quedará, así: Artículo 231A: Publicidad de las audiencias públicas: El acta del desarrollo de la audiencia deberá ser de carácter pública y recoger todas las intervenciones y opiniones ciudadanas de los participantes en esta. Los invitados y participantes a la audiencia podrán adjuntar su intervención por medio escrito con objeto que el mismo conste en el acta. Su publicación se hará en la Gaceta del Congreso, no es requisito para continuar el trámite del proyecto o la radicación de la ponencia la publicidad de la gaceta. Sin embargo, la ponencia deberá presentar un informe de las propuestas o
modificaciones planteadas que considere importantes y las razones para su aceptación o rechazo. La Secretaria de la Comisión efectuará las diligencias necesarias ante el área administrativa de la Cámara de Representantes y el Senado de la República para la divulgación de las audiencias en el Canal del Congreso. Artículo 8°. Adiciónese un parágrafo al Artículo 35 de la Ley 5 de 1992, el cual, quedará así: Artículo 35. Actas. De las sesiones de las Cámaras y sus Comisiones Permanentes, especialmente, se levantarán actas que contendrán una relación sucinta de los temas debatidos, las personas que han intervenido, los mensajes leídos, las proposiciones presentadas, las comisiones designadas, y las decisiones adoptadas. () Parágrafo: La obligación de levantar actas del presente artículo será extensiva a las audiencias públicas de participación ciudadana para proyectos de ley y actos legislativos del Artículos 231 de la presente ley. La coordinación del acta de audiencias públicas estará en cabeza de la Secretaria General de la Comisión Constitucional permanente. Artículo 9°. Modifíquese el Artículo 79 de la Ley 5 de 1992, el cual, quedará así: Artículo 79. Asuntos a considerarse. En cada sesión de las Cámaras y sus Comisiones Permanentes sólo, podrán tratarse los temas incluidos en el Orden del Día, en el siguiente orden: 1. Llamada a lista. 2. Consideración y aprobación del acta anterior. 3. Aprobación de solicitudes de audiencia pública del artículo 231 de la presente ley. 4. Votación de los proyectos de ley o de acto legislativo, o mociones de censura a los Ministros, según el caso, cuando así se hubiere dispuesto por la Corporación mediante proposición. 5. Objeciones del Presidente de la República, o quien haga sus veces, a los proyectos aprobados por el Congreso, e informes de las comisiones respectivas.	6. Corrección de vicios subsanables, en actos remitidos por la Corte Constitucional, cuando fuere el caso. 7. Lectura de ponencias y consideración a proyectos en el respectivo debate, dando prelación a aquellos que tienen mensaje de trámite de urgencia y preferencia, como los de iniciativa popular, y a los aprobatorios de un tratado sobre derechos humanos o sobre leyes estatutarias, y luego a los proyectos provenientes de la otra Cámara. Los de origen en la respectiva Cámara se tramitarán riguroso orden cronológico de presentación de las ponencias, salvo que su autor o ponente acepten otro orden. 8. Citaciones, diferentes a debates, o audiencias previamente convocadas. 9. Lectura de los asuntos o negocios sustanciados por la Presidencia y la Mesa Directiva, si los hubiere. 10. Lectura de los informes que no hagan referencia a los proyectos de ley o de reforma constitucional. 11. Lo que propongan sus miembros. Parágrafo. En el evento de celebrarse sesiones para escuchar informes o mensajes, o adelantarse debates sobre asuntos específicos de interés nacional, no rigen las reglas indicadas para el Orden del Día. Si se trata de un debate a un Ministro, encabezará el orden del día de la sesión. Artículo 10°. Modifíquese el Artículo 232 de la Ley 5 de 1992, el cual, quedará así: Artículo 232. Foros de participación ciudadana previo a la discusión en la Plenaria de cada corporación. En cualquier etapa del trámite legislativo, los miembros de cada corporación legislativa podrán organizar y desarrollar foros de participación ciudadana con el propósito de obtener información complementaria sobre el contenido y alcance de un proyecto de ley o acto legislativo. Estos espacios permitirán la intervención de representantes de la ciudadanía, la academia, la industria y grupos de interés, con el fin de aportar insumos técnicos y conceptuales que contribuyan a la ilustración del debate legislativo. Los foros tendrán carácter estrictamente informativo y no generarán efectos jurídicos sobre el trámite del proyecto, ni suspenderán los términos o el curso del debate en la respectiva corporación legislativa. Su realización no será un requisito para la discusión ni para la votación del proyecto.

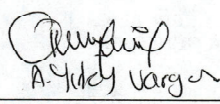
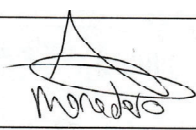
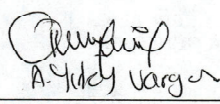
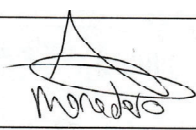
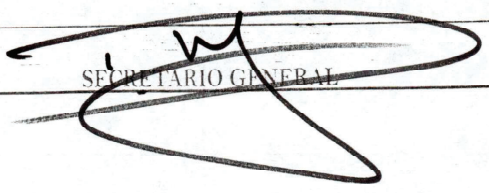
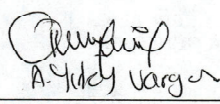
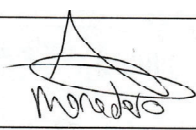
academia, la industria y grupos de interés, con el fin de aportar insumos técnicos y conceptuales que contribuyan a la ilustración del debate legislativo. Los foros tendrán carácter estrictamente informativo y no generarán efectos jurídicos sobre el trámite del proyecto, ni suspenderán los términos o el curso del debate en la respectiva corporación legislativa. Su realización no será un requisito para la discusión ni para la votación del proyecto. El congresista que organice el foro dispondrá de un plazo de quince (15) días para llevar a cabo su realización. Artículo 11°. Modifíquese el numeral 3 del artículo 264 de la Ley 5 de 1992 la cual quedara así: ARTÍCULO 264. DERECHOS. Son derechos de los Congresistas: 1. Asistir con voz y voto a las sesiones de la respectiva Cámara y sus Comisiones de las que forman parte, y con voz a las demás Comisiones. 2. Formar parte de una Comisión Permanente. 3. Citar a los funcionarios autorizados por la Constitución Política y realizar audiencias públicas en las Comisiones Constitucionales Permanentes, así como foros de participación en cualquier instancia del trámite legislativo, con el fin de fortalecer el ejercicio de sus funciones. 4. Recibir una asignación mensual que se reajustará cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República. El Congreso fijará el régimen salarial y prestacional de los miembros del Congreso Nacional, por iniciativa del Gobierno. 5. Los demás que señalen la Constitución y las leyes. Artículo 12°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción.  ÓSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN Senador de la República	<table><tr><td></td><td></td></tr><tr><td></td><td></td></tr></table>				
					
					
 SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL EL día <u>29</u> de <u>Julio</u> del año <u>2026</u> Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley <u>x</u> Acto legislativo _____ No. <u>131</u> Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: <u>H. Oscar Hernán Sánchez León</u>  SECRETARIO GENERAL	2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS EXPOSICIÓN DE MOTIVOS <i>Hay dos tipos de políticos: los que luchan por la consolidación de la distancia entre gobernantes y gobernados y los que luchan por superar esta distancia.</i> <i>Antonio Gramsci</i> I. OBJETO El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar la Ley 5 de 1992, con el fin de fortalecer la participación ciudadana y mejorar la transparencia en el proceso legislativo a través de la implementación de audiencias públicas más accesibles y efectivas. En concreto, el proyecto busca asegurar que los ciudadanos tengan múltiples oportunidades para presentar sus opiniones y observaciones sobre los proyectos de ley, desde su fase inicial hasta la final, a través de diferentes mecanismos de participación, incluyendo observaciones por escrito, audiencias públicas y foros de discusión. Esta iniciativa responde a la necesidad de incrementar la legitimidad y la representatividad del proceso legislativo, garantizando que las voces de los ciudadanos sean escuchadas y consideradas de manera formal y estructurada. La importancia del presente proyecto de ley se configura en su capacidad para promover una democracia más participativa y deliberativa. Al establecer procedimientos claros y accesibles para la presentación de observaciones y la realización de audiencias públicas, se fomenta una mayor implicación de la ciudadanía en la creación y revisión de las leyes. Esto no solo permite un debate más amplio y diverso, sino que también contribuye a mejorar la calidad de las decisiones legislativas al incorporar una variedad de perspectivas y conocimientos. De igual forma, el proyecto de ley fortalece la transparencia del proceso legislativo, al determinar las competencias para la publicidad de las observaciones y las actas de las audiencias, lo cual facilita el seguimiento y la rendición de cuentas por parte de los ciudadanos y otras partes interesadas.				

De esta forma, el proyecto de ley representa un avance significativo en consolidar inclusión, participación ciudadana y mejores decisiones en el trámite legislativo. Lo anterior, al modificar la Ley 5 de 1992 para incluir mecanismos de participación ciudadana más robustos y accesibles, en el marco de un entorno donde las decisiones legislativas reflejen de manera más fiel las necesidades y preocupaciones de la sociedad. Esto no solo fortalece la democracia, sino que también contribuye a construir un marco legal más justo y equitativo, donde la voz de todos los ciudadanos tenga un impacto real en la formulación de políticas públicas. I. ASPECTOS GENERALES IMPORTANCIA DE LA REGLAMENTACIÓN: El presente proyecto de ley es fundamental para fortalecer la participación ciudadana en el proceso legislativo. Al introducir modificaciones a la Ley 5 de 1992, se crea un marco más inclusivo que permite a los ciudadanos expresar sus opiniones y preocupaciones de manera estructurada y formal. La participación ciudadana es un pilar esencial de una democracia sólida, y este proyecto asegura que las voces de todos los sectores de la sociedad sean escuchadas y tenidas en cuenta en la formulación de leyes. Esto no solo mejora la legitimidad de las decisiones legislativas, sino que también promueve una mayor confianza en las instituciones democráticas. De igual forma, el proyecto plantea la implementación de procedimientos claros y divididos en etapas del proceso legislativo, lo cual, es crucial para garantizar que la participación ciudadana sea efectiva y significativa en el enriquecimiento del proyecto y del debate y deliberación de este. El proyecto de ley establece mecanismos específicos y detallados para la presentación de observaciones por escrito, la realización de audiencias públicas y la organización de foros de discusión. Estos procedimientos aseguran que todas las opiniones sean recibidas y consideradas de manera ordenada, evitando la improvisación, la aplicación de procedimientos diferenciales en cada etapa y garantizando que el proceso sea transparente y accesible para todos. La claridad en los procedimientos también facilita la participación de aquellos ciudadanos que, de otra manera, podrían sentirse desalentados por la complejidad del proceso legislativo. Puesto que con la reglamentación actual no se tiene claro	cuál es el objetivo de cada uno de los procedimientos llevados a cabo, si el mismo, tendrá incidencia en la ponencia o solo servirá para ilustrar el debate. Otro aspecto importante de la reglamentación es la promoción de debates amplios y diversos. Al permitir que cualquier ciudadano o congresista solicite audiencias públicas y foros de discusión, el proyecto de ley fomenta un ambiente donde se pueden considerar múltiples perspectivas y opiniones. Estos debates amplios son esenciales para la creación de leyes que reflejen de manera precisa y justa las necesidades y deseos de la población. La diversidad de opiniones enriquece el proceso legislativo, proporcionando una base más sólida para la toma de decisiones y evitando la predominancia de puntos de vista unilaterales o sesgados. Finalmente, la reglamentación propuesta contribuye a la transparencia y la rendición de cuentas en el proceso legislativo. Al requerir la publicación de las observaciones y las actas de las audiencias públicas, se garantiza que los ciudadanos puedan seguir y evaluar el desarrollo de los proyectos de ley. Esta transparencia no solo permite un mayor escrutinio público, sino que también obliga a los legisladores a considerar seriamente las contribuciones ciudadanas y a justificar sus decisiones de manera clara y accesible. En conjunto, estos elementos fortalecen la democracia y aseguran que el proceso legislativo sea verdaderamente participativo y representativo. DEL CAPÍTULO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA LEY 5 DE 1992. Desde su enunciación el capítulo tiene por objeto garantizar la participación ciudadana, es decir que sea volitivo de la comunidad ser parte del trámite legislativo y aportar su visión sobre el proyecto para aportar en la solución de las problemáticas. 32 años después de su expedición se han evidenciado una serie de falencias en la ausencia de reglamentación, así como la necesidad de aclarar los términos en los cuales funciona dicho procedimiento. A continuación, serán señalados las principales dificultades y problemáticas que se han evidenciado en el trámite legislativo para garantizar la participación ciudadana. Audiencias Públicas: Aunque la Ley 5 de 1992 menciona la participación ciudadana y la presentación de observaciones, no aborda específicamente el procedimiento para la realización de audiencias públicas solo es enunciada de manera somera en artículo 204 de la ley 5 de 1992. Para ello el legislador y las mesas directivas han fundamentado su desarrollo en los artículos 230, 231 y 232, los cuales desde una interpretación
exegética se centran más en las observaciones por escrito y en la participación mediante intervenciones en las comisiones, pero no detallan cómo deben organizarse y conducirse las audiencias públicas. Esta omisión ha generado en su práctica varios problemas: 1. Falta de procedimientos claros: No se establecen procedimientos específicos para solicitar, organizar y llevar a cabo audiencias públicas. Esto significa que no hay directrices claras sobre quién puede solicitar una audiencia, cómo se debe hacer la solicitud, cuál es el formato de las audiencias, si las mismas deben ser aprobadas por mayorías, si la solicitud genera efectos jurídicos sobre los términos de radicación, en qué momento debe solicitarse, ni cómo deben manejarse las intervenciones de los ciudadanos durante estas sesiones. Esta falta de claridad puede llevar a la improvisación y a la inconsistencia en la realización de audiencias públicas, lo cual afecta su efectividad. Ejemplo de esto es que la audiencia pública tiene por objeto enriquecer la ponencia, si su solicitud es realizada con posterioridad a la radicación de ponencia, la participación ciudadana servirá más de criterio de formación en relación con los congresistas para la discusión, que aportar en la construcción del proyecto como tal. 2. Criterios Discrecionales: La reglamentación actual deja la mayor parte de aspectos para su realización a la discreción de las Mesas Directivas de las Corporaciones. Esto decanta que la procedencia de la audiencia pública se pueda convertir en criterio político subjetivo, donde primen decisiones ajenas al desarrollo del mismo proyecto de ley, que cumplir con el objetivo de mejorar el ejercicio en la función legislativa o permitir escuchar a las diversas organizaciones sociales, academia y ciudadanos interesados en el proyecto de ley. Ejemplo de ello, el artículo 230 menciona que la Mesa Directiva dispondrá los días, horarios y duración de las intervenciones, pero no ofrece criterios específicos sobre la publicidad, la forma de inscripción o la procedencia de la reunión. Sin directrices claras, las decisiones pueden variar significativamente entre diferentes comisiones y proyectos de ley, lo que crea una falta de uniformidad y predictibilidad en el proceso legislativo y desincentiva la participación ciudadana.	3. Publicidad y Transparencia Limitadas: Aunque el artículo 231 establece que las observaciones deben publicarse en la Gaceta del Congreso, esta disposición se aplica a las observaciones por escrito y no aborda cómo deben documentarse y publicarse las audiencias públicas. La ausencia de requisitos específicos para llevar a cabo el seguimiento de la audiencia pública por parte de la secretaría general de la corporación aunado a la falta de requisito de publicidad mediante gaceta o en el micro sitio web de las audiencias públicas, ha decantado que sea facultativo de las comisiones y plenaria la realización de un informe o acta de este; lo que significa que no siempre hay un registro claro y accesible de lo discutido durante estas sesiones informales. Esto limita la transparencia y dificulta el seguimiento por parte de los ciudadanos interesados y los congresistas en caso de que deseen tomar o adoptar parte de las posturas expresadas por la sociedad. 4. Ausencia de Mecanismos de Seguimiento: No se mencionan mecanismos para asegurar que las propuestas y opiniones presentadas durante las audiencias públicas sean consideradas en el proceso legislativo o siquiera que las mismas hacen parte del proyecto de ley. El artículo 232 requiere que el ponente consigne las propuestas importantes y justifique su aceptación o rechazo, pero no especifica cómo se deben integrar las contribuciones hechas en audiencias públicas. Sin estos mecanismos, las audiencias públicas pueden convertirse en meros formalismos sin un impacto real en la elaboración de las leyes. 4. Prácticas dilatorias para el trámite legislativo: La ausencia de un término claro para su realización posterior a la solicitud, ha decantado que, por primar la agenda de la comisión, sea utilizada como una práctica dilatoria o buscando eludir el debate de iniciativas de alta importancia en comisión, convirtiéndose en un yerro para la radicación de ponencia. De igual forma, la solicitud de audiencia pública posterior a la radicación de ponencia para segundo debate se ha configurado en una práctica dilatoria para evadir la discusión. Lo anterior, tal como lo señala el artículo 232 el objetivo de la audiencia será la inclusión o enriquecimiento de la ponencia previo a su radicación, realizarla de manera posterior solo implica que la participación ciudadana sea operativizada para hundir o evitar debatir iniciativas.

6. Acceso Inequitativo: La ausencia de reglamentación detallada también puede llevar a un acceso desigual a las audiencias públicas. Sin procedimientos claros, es posible que solo aquellos ciudadanos con mejor acceso a información y recursos puedan participar efectivamente, dejando de lado a grupos menos privilegiados o aquellos que viven en los territorios fuera de Bogotá o donde sea realizada la audiencia. Esto contraviene el principio de equidad en la participación ciudadana y puede sesgar las discusiones legislativas hacia intereses particulares. Observaciones por escrito: Aun siendo el mecanismo de participación ciudadana con mayor desarrollo en el articulado actual de la ley 5 de 1992, el mismo debido al avance de las tecnologías y el ejercicio de esta disposición durante estos 32 años, es necesario realizar una modificación con fundamento en estas problemáticas: 1. Requisitos de Inscripción Previa: La ley establece que los interesados deben inscribirse previamente en un libro de registro abierto por las secretarías de las Comisiones. Este requisito puede ser una barrera significativa para muchos ciudadanos. La falta de claridad sobre el proceso de inscripción y la necesidad de acudir físicamente a las secretarías pueden desincentivar la participación, especialmente para aquellos que viven lejos de las sedes del Congreso o no tienen acceso a información o recursos tecnológicos adecuados. Por lo cual, es necesario garantizar tanto la posibilidad de radicarlos en cualquier tiempo, así como, usando los medios tecnológicos. 2. Formato de Presentación: El artículo requiere que las observaciones sean presentadas por escrito en original y tres copias. Esta exigencia puede ser un obstáculo logístico para muchos ciudadanos, particularmente aquellos sin acceso fácil a servicios de impresión o que residen en áreas remotas. Además, el formato impreso parece desactualizado en una era donde las comunicaciones electrónicas son más prácticas, eficientes y ecológicas. Por ello, el proyecto busca permitir y fomentar la presentación de observaciones por medios electrónicos, eliminando la necesidad de copias impresas y facilitando la inscripción en línea para intervenciones. Esto haría el proceso más accesible y eficiente.	3. Publicación Selectiva: De igual forma la ley en estos momentos señala que las observaciones se publicarán mensualmente en la Gaceta del Congreso solo si, a juicio del respectivo Presidente, merecen destacarse. Este criterio subjetivo para la publicación de observaciones introduce un elemento de discrecionalidad que puede resultar en la exclusión de observaciones que enriquezcan el proyecto o planteen elementos novedosos al mismo. La ausencia de un criterio claro y objetivo para determinar qué observaciones se publican limita la transparencia y puede sesgar el proceso a favor de ciertas opiniones. De igual forma para evitar el costo que genera la publicación en gaceta, se plantea sean publicadas todos en el micrositio web del proyecto de ley. Con ello se facilitará no solo el acceso y publicación de manera objetiva, sino a su vez que la ciudadanía activa se sienta parte del proyecto de ley. 3. Plazo Limitado para Presentación de Observaciones: Otra de las problemáticas, es que al ser las observaciones por escrito un insumo que tiene por objeto plantear dudas, soluciones y dificultades en el trámite legislativo, la misma no se limita a ser insumo para la radicación de ponencias, es por ello, que limitar su presentación al término al menos tres días antes de la presentación del informe del ponente. Este plazo puede ser insuficiente para una revisión adecuada, especialmente en proyectos de ley complejos. Además, no se especifica claramente cómo debe realizarse la entrega personal de las observaciones, lo que puede causar confusión y retrasos. Es por ello, que el proyecto propone que las mismas puedan ser presentadas en cualquier momento y aun así tengan el derecho a ser publicada y ser parte del proyecto de ley, puesto que ese insumo puede fundamentar el debate y discusión de elementos que no sean vislumbrados por parte de los cuerpos colegiados. La reglamentación actual de la Ley 5 de 1992 para las observaciones por escrito presenta varias deficiencias que limitan su efectividad y accesibilidad. La falta de procedimientos claros, la discrecionalidad en la publicación de observaciones y la subjetividad en la selección de propuestas son problemas significativos que deben ser abordados. La implementación de soluciones como la digitalización del proceso, el establecimiento de criterios claros y objetivos y la publicación obligatoria de observaciones contribuirían a mejorar la participación ciudadana y la transparencia en el proceso legislativo. Estos cambios son esenciales para fortalecer la democracia participativa y asegurar
que las decisiones legislativas reflejen de manera justa y equitativa las voces de todos los ciudadanos. Participación ciudadana en plenaria El tercer momento donde puede ser necesario la participación ciudadana y escuchar las diversas opiniones que genera el proyecto con el proceso de decantación y debate que ha surtido en comisión, es previo al debate y discusión de plenaria, para ello y ante la ausencia de escenarios para escuchar a la sociedad o expertos, la costumbre legislativa ha optado por citar audiencia pública en plenaria, lo cual, desnaturaliza el mecanismo de participación al sus insumos no poder ser utilizados para la plenaria. Pero teniendo en cuenta que pueden existir dudas por parte de los Congresistas que sin ser parte de la Comisión donde fue discutida la iniciativa, consideran necesario escuchar a la sociedad civil, el presente proyecto reglamenta el mecanismo de foros, El cual, no responde a fortalecer la ponencia per se, sino a su vez, propende por permitirle al congresista antes del debate y discusión mejorar el ejercicio de su función y por tanto el criterio deliberativo y discusión en plenaria. II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS La importancia de los mecanismos de participación ciudadana en los proyectos de ley no ha sido ajena a las iniciativas legislativas, pero hasta el momento no se registra antecedente alguno que reglamente específicamente las audiencias públicas y cree los foros de participación ciudadana. De igual forma es de destacar que aun sin tener sanción, las modificaciones surtidas para los artículos 231 y 232 del proyecto de ley 005 2022 C y 104 2023 S. III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS CONSTITUCIONALES PREAMBULO en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político,	económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente. Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: 1. Elegir y ser elegido. 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática. LEGALES Ley 5 de 1992 Artículo 96. Derecho a intervenir. En los debates que se cumplan en las sesiones plenarias y en las Comisiones, además de sus miembros y los Congresistas en general, podrán los Ministros y funcionarios invitados intervenir sobre temas relacionados con el desempeño de sus funciones y las iniciativas legislativas por ellos presentadas. Así mismo, podrán hacerlo por citación de la respectiva Cámara.

Sólo participarán en las decisiones, y por consiguiente podrán votar, los miembros de las Corporaciones legislativas (en plenarias o comisiones, con Senadores o Representantes, según el caso). La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la Nación y el Defensor del Pueblo, al tener la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones, pueden de igual manera estar presentes e intervenir para referirse a tales asuntos. En todas las etapas de su trámite, en proyectos de ley o de reforma constitucional, será oído por las Cámaras un vocero de los ciudadanos proponentes cuando hagan uso de la iniciativa popular, en los términos constitucionales. Artículo 230. Observaciones a los proyectos por particulares. Para expresar sus opiniones toda persona, natural o jurídica, podrá presentar observaciones sobre cualquier proyecto de ley o de acto legislativo cuyo examen y estudio se esté adelantando en alguna de las Comisiones Constitucionales Permanentes. La respectiva Mesa Directiva dispondrá los días, horarios y duración de las intervenciones, así como el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad. Parágrafo. Par su intervención, el interesado deberá inscribirse previamente en el respectivo libro de registro que se abrirá por cada una de las secretarías de las Comisiones. Cuando se trate del trámite de leyes de iniciativa popular a las que se refiere el artículo 155 de la Constitución Nacional, el vocero designado por los ciudadanos podrá intervenir con voz ante las Plenarias de cada una de las Cámaras para defender o explicar la iniciativa. Para este propósito el vocero deberá inscribirse ante la Secretaría General y acogerse a las normas que para su intervención fije la Mesa Directiva. Artículo 231. Publicidad de las observaciones. Las observaciones u opiniones presentadas deberán formularse siempre por escrito, en original y tres copias, de las cuales una corresponderá al ponente del proyecto. Mensualmente serán publicadas en la Gaceta del Congreso las intervenciones escritas que se realicen en los términos indicados, y cuando ellas, a juicio del respectivo Presidente, merezcan destacarse para conocimiento general de las corporaciones legislativas. De igual forma se procederá cuando se formule una invitación a exponer los criterios en la Comisión, evento en el cual sesionará informalmente.	Artículo 232. Contenido de la ponencia. El ponente del respectivo proyecto deberá consignar la totalidad de las propuestas o modificaciones planteadas, que considere importantes y las razones para su aceptación o rechazo, siempre que las observaciones se hayan efectuado a más tardar tres (3) días antes de la presentación del informe con entrega personal de las exposiciones. Artículo 264. Derechos. Son derechos de los Congresistas: 1. Asistir con voz y voto a las sesiones de la respectiva Cámara y sus Comisiones de las que forman parte, y con voz a las demás Comisiones. 2. Formar parte de una Comisión Permanente. 3. Citar a los funcionarios que autoriza la Constitución Política, y celebrar audiencias para el mejor ejercicio de su función, y () JURISPRUDENCIALES: C-543 DE 1998 MP: CARLOS GAVIRIA DÍAZ. Se señaló: "La publicación de las observaciones ciudadanas permite no sólo a los Congresistas sino a la sociedad en general, conocer los criterios, argumentos o sugerencias que aquéllos tengan sobre los proyectos que cursan en las Comisiones Legislativas. Estos reparos o argumentaciones en algunos casos pueden ser de gran utilidad para enriquecer el proceso de formación de las leyes y Actos Legislativos, pues en caso de estar bien fundamentados y considerada su importancia y trascendencia obligarán a que se introduzca a tales ordenamientos las modificaciones, adiciones o supresiones, convenientes o necesarias, con el fin de lograr la expedición de normas más apropiadas y acordes con los objetivos buscados por el propio legislador y la sociedad". "La facultad conferida en los artículos 231 y 232 del Reglamento, al Presidente de la Comisión y al ponente del proyecto, debe ser ejercida en forma razonable, pues la arbitrariedad de tales congresistas en la selección de las intervenciones que "merezcan destacarse" o se "consideren importantes" podría atentar contra el principio de publicidad y el derecho de toda persona a participar en el proceso legislativo. Corresponde entonces, a tales funcionarios evaluar las intervenciones de manera que no se menoscabe el derecho citado, permitiendo que los ciudadanos intervengan en las decisiones de interés colectivo"
C 1040 DE 2005 MP MANUEL JOSE CEPEDA <i>En desarrollo y fortalecimiento de la democracia participativa y pluralista que proclama y propugna la Constitución Política de 1991, el artículo 40 de dicho ordenamiento consagra de manera expresa el derecho ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, estableciendo a su vez, entre sus diversas formas de configuración, el derecho a "tener iniciativa en las corporaciones públicas", el cual se instituye además como un mecanismo de participación ciudadana.</i> <i>El derecho de iniciativa en las Corporaciones públicas le garantiza a los ciudadanos y a los distintos estamentos de la organización social (instituciones cívicas, sindicales, gremiales, indígenas y comunales), no solo la posibilidad de presentar proyectos de actos legislativos, leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones, sino también la opción de participar e intervenir en el proceso de formación y expedición de tales actos jurídicos, acercando de esta manera a la sociedad con la actividad asignada y desarrollada por las distintas autoridades estatales.</i> <i>Tratándose de la participación ante las corporaciones legislativas, en la Ley 134 de 1994, estatutaria de los mecanismos de participación ciudadana, se regulan algunos aspectos relacionados con la presentación y trámite de iniciativas legislativas de carácter popular, al tiempo que en la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el Reglamento del Congreso, se incluye un capítulo que trata sobre la participación ciudadana en el estudio de los proyectos de ley o de Actos Legislativos.</i> <i>En relación con este segundo aspecto, según lo prevé el artículo 230 del Reglamento del Congreso, el objetivo de tal derecho es, entonces, reconocer a toda persona, natural o jurídica, la posibilidad de intervenir en el proceso legislativo, haciendo las observaciones que considere necesarias a los proyectos de ley o de Acto Legislativo que se encuentren en trámite en las Comisiones Constitucionales Permanentes.</i> <i>De acuerdo con el citado artículo, es obligación de la mesa directiva de la respectiva Comisión señalar el procedimiento que debe seguirse para la presentación de las observaciones ciudadanas, así como fijar los días, horarios y duración de las intervenciones, respecto de aquellas personas que quieran pronunciarse frente a un proyecto que se discute en el seno de la Comisión.</i>	<i>De acuerdo con el artículo 231 del referido ordenamiento, las observaciones u opiniones presentadas deberán formularse siempre por escrito, en original y tres copias, una de las cuales debe ser entregada al ponente de la iniciativa. Igualmente, dispone que "mensualmente serán publicadas en la Gaceta del Congreso las intervenciones escritas que se realicen en los términos indicados, y cuando ellas, a juicio del respectivo Presidente, merezcan destacarse para conocimiento general de las corporaciones legislativas. En igual forma se procederá cuando se formule una invitación a exponer los criterios en la comisión, evento en el cual sesionará informalmente". (Negritas y subrayas fuera de texto).</i> <i>Por su parte, el artículo 232 ibidem delega en el ponente del respectivo proyecto la labor de consignar en la ponencia la totalidad de las propuestas o modificaciones planteadas que considere importantes y las razones para su aceptación o rechazo, "siempre que las observaciones se hayan efectuado a más tardar tres (3) días antes de la presentación del informe con entrega personal de las exposiciones".</i> <i>Respecto de tal regulación, la jurisprudencia constitucional ha destacado que la posibilidad de presentar observaciones ciudadanas y su posterior divulgación tiene un doble propósito. Uno principal, que el Congreso y la sociedad en general conozcan las opiniones y observaciones de los ciudadanos respecto de los proyectos de ley o de acto legislativo que cursan en el Parlamento. Y otro secundario, pero no menos importante, cual es el que dichas observaciones puedan potencialmente constituirse en nuevos elementos de juicio y puntos de discusión, a considerar por las instancias legislativas al momento de abordar el debate de la iniciativa.</i> <i>Sobre las observaciones u opiniones que formulan los ciudadanos en torno a un determinado proyecto, la jurisprudencia constitucional ha admitido que su publicación e incorporación en la ponencia, y particularmente su aceptación, no constituye un imperativo para el Congreso. Dicho en otras palabras, que en torno al cumplimiento de las previsiones contenidas en los artículos 232 y 233 del Reglamento del Congreso, las Cámaras legislativas gozan de un alto grado de discrecionalidad pues no están obligadas a acoger las propuestas ciudadanas, debiendo sólo publicar e incorporar en la ponencia aquellas que el Presidente y Ponente consideren de importancia. Suponer lo contrario, que tales observaciones tienen carácter vinculante, comporta, a juicio de la Corte, "una imposición que coartaría la libre autonomía del Congreso"</i>

<i>Sin embargo, la jurisprudencia ha llamado la atención acerca del poder discrecional que por disposición reglamentaria ejercen tales autoridades. En concreto, la Corte ha considerado que la facultad para decidir qué observaciones deben ser publicadas y cuáles tienen que ser consideradas para la elaboración del informe de ponencia, debe ser ejercida en forma razonable y proporcional, con el fin de evitar la arbitrariedad y, en consecuencia, que por su intermedio se desconozca el derecho ciudadano a participar en la tarea legislativa.</i> <i>Bajo ese supuesto, ha considerado la Corte que en el proceso de evaluación y valoración de las intervenciones ciudadanas, la discrecionalidad otorgada a los funcionarios competentes les imprime a su vez una mayor responsabilidad en el ejercicio de su labor, cual es el de permitir que se realice el derecho ciudadano a intervenir en las decisiones de interés colectivo y los objetivos por él perseguidos, actuando con la mayor diligencia en la selección y trámite de las observaciones ciudadanas que merezcan destacarse, sin que ello les otorgue un carácter vinculante a las mismas.</i> <i>Cabe señalar que, una interpretación armónica del reglamento del Congreso en este punto, artículos 230, 231 y 232, lleva a concluir que, en realidad, las observaciones y propuestas se deben presentar con anterioridad al debate en la respectiva Comisión y en todo caso de manera previa a la votación de la iniciativa, y no necesariamente antes de la presentación del informe de ponencia. Esta posición es plenamente concordante con el doble propósito que cumplen las observaciones ciudadanas en el trámite de los proyectos de ley o de actos legislativos: Un primer objetivo, que consiste en que el Congreso y la sociedad conozcan las opiniones de los particulares sobre los proyectos que cursan en el legislativo, y uno segundo, de acuerdo con el cual, dichas observaciones deben facilitar la generación de nuevos puntos de debate que pueden ser considerados por las comisiones del legislativo, en el momento de abordar la discusión de la iniciativa.</i> <i>No es cierto, como lo afirma la actora, que sea un imperativo constitucional y legal convocar la audiencia pública antes de la presentación del informe de ponencia a la Comisión. Para la Corte, de ninguno de los artículos que regulan el tema de la participación ciudadana en el estudio de los proyectos (Ley 5ª de 1992, arts. 230 a 232), puede extraerse tal regla. Una lectura juiciosa del artículo 232 permite concluir lo contrario: que es posible que las intervenciones ciudadanas -escritas u orales- se lleven a cabo con posterioridad a la presentación de la ponencia. Ello es así, si</i>	<i>se considera que lo que hace la norma es obligar al ponente a consignar en la ponencia sólo las observaciones importantes que "se hayan efectuado a más tardar tres (3) días antes de la presentación del informe con entrega personal de las exposiciones", con lo cual se infiere que es válido presentar observaciones fuera de tal término, sólo que respecto de estas ya no existe la obligación de ser incluidas en el informe de ponencia.</i> <i>Esta interpretación se alinea integralmente con la posición adoptada por la Corte, a la que ya se hizo expresa referencia, en sentido de que las observaciones ciudadanas no son vinculantes para el Congreso, de manera que lo importante es, en aras de garantizar el derecho de participación, que éstas sean conocidas antes de la votación y en el momento de las discusiones y debates para dar oportunidad a la reflexión; aspecto que se encuentra plenamente garantizado si se tiene en cuenta que por expreso mandato del artículo 231 del Reglamento del Congreso, todas las intervenciones que lo merezcan deben ser publicadas, sin que allí la norma distinga entre las incluidas y las no incluidas en el informe de ponencia.</i> <i>Tal posición difiere sustancialmente de la apreciación realizada por la accionante pues para ella, la presentación del informe de ponencia es el único momento del proceso legislativo en el que pueden presentarse las observaciones de los particulares frente a los proyectos de ley o de acto legislativo. Sin embargo, según se ha visto, el alcance fijado en la demanda es, sin ninguna duda, restrictivo del derecho de participación ciudadana por lo que, en aras de garantizar su ejercicio real y efectivo, debe prevalecer la interpretación según la cual, las observaciones ciudadanas se deben presentar con anterioridad al debate en la respectiva Comisión, para que puedan cumplir con su objetivo de enriquecer el proceso de formación de las leyes y Actos Legislativos.</i> <i>La posición acogida por la Corte interpreta de mejor manera el principio de instrumentalidad de las formas, tantas veces mencionado, el cual dispone que las formas procesales no tienen un valor en sí mismas y que deben ser interpretadas teleológicamente al servicio de un fin sustantivo</i> C 322 DE 2006 MP: MARCO GERARDO MONROY CABRA. <i>"decidir negativamente sobre la publicación de las observaciones ciudadanas en la Gaceta del Congreso, o la determinación de no incluir las mismas en la ponencia, o de no invitar a particulares interesados en intervenir ante una comisión sobre</i>
<i>asuntos de interés relativos al trabajo legislativo, no genera per se la Inconstitucionalidad por razones del trámite de la ley que finalmente llegue a ser expedida, como tampoco lo es la circunstancia de que no sea convocada una audiencia pública para oír las opiniones ciudadanas. Lo anterior, por cuanto la publicación de tales intervenciones escritas o la práctica de audiencias públicas con los particulares interesados en intervenir ante las células legislativas, aparte de ser una decisión discrecional, no forma parte el trámite obligatorio que debe surtir un proyecto de ley antes de ser aprobado "</i> C 015 DE 2016 M.P JOSE IGNACIO PRETELT CHALJUB <i>La Ley 5 de 1992, en sus artículos 230, 231 y 232 dispone que cualquier persona pueda expresar sus opiniones mediante observaciones a cada proyecto de ley o de acto legislativo, cuyo examen le corresponda a alguna comisión constitucional permanente.^[4] Dichas normas, también disponen que las observaciones deben hacerse por escrito y con el lleno de ciertos requisitos. Estas observaciones publicarán en la Gaceta del Congreso cuando, previo cumplimiento de los requisitos, a juicio del Presidente "merezcán destacarse para conocimiento general de las corporaciones legislativas". Igualmente, el ponente del proyecto debe consignar en la ponencia las "propuestas o modificaciones planteadas, que considere importantes y las razones para su aceptación o rechazo" y que hayan sido radicadas tres días antes de la presentación del informe.</i> <i>Bajo ese entendido, al revisar el artículo 157 Superior, que señala los requisitos para que un proyecto sea ley, se advierte que la norma no exige atender a todos aquellos que manifiestan su interés en ser oídos por las comisiones o las plenarias del Congreso en determinado asunto. En este punto la Carta acoge "íntegramente un mecanismo de democracia representativa que, con fundamento en el principio de las mayorías, determina que la adopción de las decisiones legislativas en el Congreso Nacional se lleve a cabo por los representantes del pueblo, en el espacio que por excelencia representa en condiciones de pluralismo a todas las corrientes políticas de la Nación".</i> <i>Así, aunque la no inclusión de las observaciones u opiniones ciudadanas, o las peticiones para ser oídos en audiencia pública en las ponencias, no origina la inconstitucionalidad por razones del trámite del respectivo proyecto de ley, de</i>	<i>acuerdo con la jurisprudencia, puede producir una irregularidad en dicho proceso, sin llegar a determinar la inexequibilidad formal de la ley así expedida. De manera que, si la actuación no llega a afectar el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras respectivas, ni desconoce el contenido básico institucional diseñado por la Constitución, el defecto del trámite no involucra la inexequibilidad formal de la ley.</i> IV. IMPACTO FISCAL Este proyecto no genera ningún impacto fiscal que suponga una modificación específica o puntual en el marco presupuestal, por lo que no exige un gasto adicional del Estado, ni cambios en las rentas nacionales del Presupuesto General de la Nación. V. CONFLICTO DE INTERÉS Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual "El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar". A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función Congresional, entre ellas la legislativa. "Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así: (...) a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión. c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias: a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores. b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro. c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente. d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación. f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...). De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.	directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación. f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...). De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos. V. CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA Por las razones antes expuestas, dejamos a consideración del honorable Senado de la República, el texto de este proyecto de ley orgánica "Por medio del cual se modifica la ley 5 de 1992 y se modifica la participación ciudadana en el estudio de los proyectos de ley, audiencias públicas y se dictan otras disposiciones De los honorables congresistas;  OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN Senador de la República				
<table><tr><td> A. Yuley Vargas </td><td> Monedero </td></tr><tr><td> Delio AHIN </td><td> Cruz </td></tr></table>	 A. Yuley Vargas	 Monedero	 Delio AHIN	 Cruz	 SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL EL día <u>29</u> de <u>Julio</u> del año <u>2026</u> Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley <u>X</u> Acto legislativo _____ No. <u>131</u> Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: <u>HS: Oscar Hernán Sánchez León</u>  SECRETARIO GENERAL
 A. Yuley Vargas	 Monedero				
 Delio AHIN	 Cruz				

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 29 de Julio de 2026

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.131/26 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 5 DE 1992 Y SE MODIFICA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTUDIO DE LOS PROYECTOS DE LEY, AUDIENCIAS PÚBLICAS 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 OSCAR HERNAN SANCHEZ LEON, ALIX VIRLEY VARGAS TORRADO, ALVARO HENRY MONEDERO RIVERA, FABIO RAUL AMIN SALEME, SANTIAGO MONTOYA MONTOYA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.



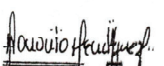
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 29 DE 2026

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

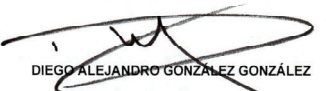
CÚMPLASE

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: Salvo Honor

Revisó: Dra. Lucenia González

CONTENIDO

Gaceta número 1008 - Martes, 11 de agosto de 2026	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PROYECTO DE LEY	
	Págs.
Proyecto de Ley número 129 de 2026 Senado, por la cual se modifica la Ley 1328 de 2009, se establece el Régimen de Gratuidad Transaccional Universal para Cuentas de Ahorro Básicas y se dictan otras disposiciones	1
Proyecto de Ley número 131 de 2026 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 5ª de 1992 y se modifica la participación ciudadana en el estudio de los proyectos de ley, audiencias públicas y se dictan otras disposiciones.....	8