REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXV - Nº 1390 Bogotá, D. C., viernes, 25 de septiembre de 2026 EDICIÓN DE 19 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 270 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se adicionan un inciso al literal i) del artículo 13 y un parágrafo al artículo 257 de la Ley 100 de 1993, para permitir el cobro de las transferencias monetarias del Programa Colombia Mayor en cualquier lugar del territorio nacional, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 13 de agosto de 2026

Doctor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ

Secretario General Honorable Cámara de Representantes

Congreso de la República

Asunto: Radicación de **Proyecto de Ley número 270 de 2026 Cámara** *por medio de la cual se adicionan un inciso al literal i) del artículo 13 y un parágrafo al artículo 257 de la Ley 100 de 1993, para permitir el cobro de las transferencias monetarias del Programa Colombia Mayor en cualquier lugar del territorio nacional, y se dictan otras disposiciones*.

Respetado Secretario General,

De la manera más amable, y de conformidad con lo establecido en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política de Colombia, el artículo 6° numeral 2, 139, 140, 145, de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar a consideración del Congreso de la República el **Proyecto de Ley número 270 de 2026 Cámara**, *por medio de la cual se adicionan un inciso al literal i) del artículo 13 y un parágrafo al artículo 257 de la Ley 100 de 1993, para permitir el cobro de las transferencias monetarias del Programa Colombia Mayor en cualquier lugar del territorio nacional, y se dictan otras disposiciones*, para el correspondiente estudio y trámite legislativo, en los términos definidos por la Constitución Política y la Ley 5ª de 1992, conforme a lo expresado en la exposición de motivos y el articulado que acompaña al presente oficio.

Agradezco la atención otorgada a la presente iniciativa y la realización de las actuaciones constitucionales, legales y reglamentarias requeridas para su radicación, publicación y trámite, a fin de que sea sometida al ejercicio deliberativo de la potestad de configuración legislativa atribuida al Congreso de la República, dentro de los cauces de la representación democrática, la publicidad y la formación regular de la voluntad legislativa.

Cordialmente,

TATIANA JUDITH GAONA PINZÓN
C.C. 37.441.281 de Cúcuta
Víctima del Conflicto Armado
Representante a la Cámara – CITREP 4

PROYECTO DE LEY NÚMERO 270 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se adicionan un inciso al literal i) del artículo 13 y un parágrafo al artículo *257 de la Ley 100 de 1993, para permitir el cobro de las transferencias monetarias del Programa Colombia Mayor en cualquier lugar del territorio nacional, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese dos incisos finales al literal i) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 2° de la Ley 797 de 2003, del siguiente tenor:

El pago de las transferencias monetarias financiadas total o parcialmente con recursos de la Subcuenta de Subsistencia y reconocidas a los beneficiarios del Programa de Protección Social al Adulto Mayor –Colombia Mayor–, o del programa que haga sus veces, se sujetará al principio de portabilidad territorial, en virtud del cual podrá efectuarse a través de cualquier punto o canal de la red de pagos habilitada en el territorio nacional, con independencia del municipio de residencia, inscripción o focalización del beneficiario.

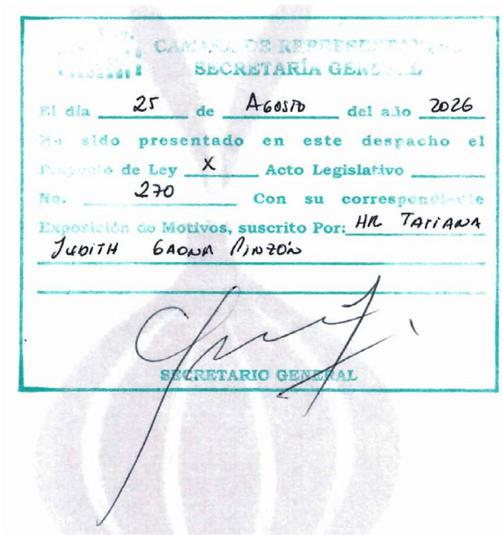
El lugar en el cual se efectúe el cobro no podrá, por sí solo, constituir prueba, presunción o indicio suficiente de cambio de residencia, domicilio o condiciones socioeconómicas, ni generar el bloqueo preventivo del pago, la suspensión de la transferencia, el retiro del programa, la pérdida del cupo, la modificación del municipio de inscripción o focalización, la alteración de la información registrada en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén), o cualquier otra consecuencia administrativa desfavorable. Tales medidas únicamente podrán adoptarse previa verificación material, individualizada y suficiente de las circunstancias que afecten los requisitos de acceso o permanencia, mediante una actuación administrativa que garantice la comunicación previa al beneficiario y el ejercicio efectivo de sus derechos de defensa, contradicción y debido proceso.

Artículo 2°. Adiciónese un parágrafo 4° al artículo 257 de la Ley 100 de 1993, del siguiente tenor:

Parágrafo 4°. El Gobierno nacional, en ejercicio de la potestad reglamentaria prevista en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, adoptará las medidas tecnológicas, contractuales, administrativas y operativas necesarias para la cumplida ejecución de la portabilidad territorial del pago de los auxilios previstos en este artículo, garantizando la cobertura nacional, la accesibilidad y continuidad del pago, la verificación de identidad mediante autenticación presencial o digital, la prevención de la suplantación y el doble cobro, la trazabilidad integral de las operaciones, la interoperabilidad de los sistemas de información, la protección de los datos personales y la confidencialidad de la información socioeconómica.

La reglamentación deberá prever mecanismos alternativos de identificación y autenticación cuando no sea posible utilizar medios biométricos o digitales, así como el pago mediante persona autorizada o persona de apoyo, cuando proceda conforme al ordenamiento jurídico. En ningún caso podrán trasladarse al beneficiario los costos de interoperabilidad, adaptación tecnológica o autenticación, ni imponérsele trámites, desplazamientos, requisitos o cargas adicionales que dificulten el acceso efectivo al auxilio.

Artículo 3°. ***Vigencia.*** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.


CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL
El día 25 de AGOSTO del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley X Acto Legislativo
No. 270 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: HH. TATIANA
JUDITH GAONA PINZÓN
SECRETARIO GENERAL

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Introducción

La presente iniciativa legislativa se estructura, a partir de una premisa constitucional según la cual la protección económica reconocida a las personas mayores en condiciones de pobreza, indigencia o vulnerabilidad únicamente satisface su finalidad cuando el auxilio puede ingresar, de manera real, continua, segura y oportuna, a la esfera material de su beneficiario.

Bajo ese entendimiento, el proyecto procura remover la adscripción territorial del punto de pago que, en determinadas circunstancias de salud, movilidad, dependencia funcional, permanencia transitoria o necesidad de acompañamiento familiar, transforma una modalidad operativa de ejecución en una barrera desproporcionada para el acceso efectivo al Programa de Protección Social al Adulto Mayor (Colombia Mayor).

La reforma, por tanto, incorpora el principio de portabilidad territorial, en cuya virtud la transferencia podrá cobrarse mediante cualquier punto o canal habilitado en el territorio nacional, sin que el municipio en el cual se realice la operación pueda confundirse con el domicilio, la residencia, la focalización o las condiciones socioeconómicas que determinaron el ingreso y la permanencia del beneficiario en el programa.

El articulado desarrolla esa finalidad mediante una secuencia normativa integral. El artículo 1° adiciona dos incisos al literal i) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993: el *primero* reconoce la portabilidad territorial como componente sustantivo del pago de las transferencias financiadas con recursos de la Subcuenta de Subsistencia; el *segundo* impide que el lugar de cobro constituya, por sí solo, prueba, presunción o indicio suficiente de cambio de residencia o de modificación socioeconómica, y proscribe que esa sola circunstancia genere bloqueos, suspensiones, retiros, pérdida del cupo, alteraciones en la focalización o cualquier otra consecuencia administrativa desfavorable, sin una verificación material, individualizada y respetuosa de los derechos de defensa, contradicción y debido proceso.

A su turno, el artículo 2° adiciona un parágrafo al artículo 257 de la misma ley y articula la dimensión operativa de la reforma, al ordenar la adopción de medidas tecnológicas, contractuales, administrativas y operativas que garanticen cobertura nacional, continuidad, autenticación presencial o digital, prevención de la suplantación y el doble cobro, trazabilidad integral, interoperabilidad, protección de datos personales y confidencialidad de la información socioeconómica; asimismo, exige mecanismos alternativos cuando no puedan utilizarse medios biométricos o digitales, permite el pago mediante persona autorizada o persona de apoyo cuando jurídicamente proceda y prohíbe trasladar al beneficiario los costos o cargas inherentes a la implementación del sistema. Finalmente, el artículo 3° regula la vigencia y los efectos derogatorios de la ley.

Sobre ese modelo normativo, la exposición de motivos avanza mediante un hilo argumentativo progresivo. El acápite de justificación delimita la barrera territorial que se pretende remover y vincula la medida con la dignidad humana, la igualdad material, la solidaridad, la seguridad social y la protección reforzada de las personas mayores. Seguidamente, el acápite relativo al objeto de la iniciativa precisa que la reforma flexibiliza exclusivamente el lugar material de cobro, sin modificar la titularidad, la residencia, la clasificación socioeconómica ni los criterios de focalización, priorización y permanencia. El capítulo de antecedentes normativos y evolución del Programa Colombia Mayor reconstruye, a continuación, la estructura jurídica, institucional, presupuestal y operativa del programa, la función de la Subcuenta de Subsistencia, las competencias de Prosperidad Social, la evolución de los montos y cupos, y el papel del Sisbén como instrumento de focalización socioeconómica.

A partir de ese marco, el diagnóstico de la problemática identifica la forma en que la vinculación territorial del punto de pago, combinada con las causales de traslado municipal y falta de cobro, puede provocar suspensiones o retiros cuando el beneficiario se desplaza temporalmente por tratamientos médicos, hospitalizaciones, cuidado familiar, contingencias personales o ausencia de medios para regresar al municipio registrado. El acápite sobre el efecto útil de la iniciativa y la recepción legislativa de las garantías consolidadas por la jurisprudencia constitucional explica, en consecuencia, la necesidad de trasladar al plano legal general las reglas que han protegido la continuidad, accesibilidad y debido proceso de los beneficiarios, de manera que su eficacia no dependa de la presentación sucesiva de acciones de tutela. Este capítulo demuestra que la reforma cumple una función preventiva: incorpora al ordenamiento jurídico estándares jurisprudenciales previamente definidos, uniforma la actuación administrativa y evita que personas mayores sometidas a vulnerabilidad cualificada deban activar el aparato jurisdiccional para superar obstáculos operativos incompatibles con la finalidad protectora del subsidio.

Esa fundamentación se profundiza en el subacápite correspondiente al juicio de necesidad, idoneidad y proporcionalidad en sentido estricto. Allí se acredita, primero, que la medida es necesaria porque elimina una restricción territorial que no integra los presupuestos sustantivos de reconocimiento del auxilio; segundo, que es idónea porque amplía el acceso material al pago sin alterar la titularidad, la focalización, la cuantía, la periodicidad ni los controles administrativos; y, tercero, que resulta proporcionada porque el beneficio constitucional obtenido (continuidad del mínimo vital, reducción de desplazamientos, preservación de tratamientos, cuidados y redes de apoyo) supera ampliamente la carga operativa que corresponde asumir a la administración. El análisis también muestra que la portabilidad es compatible con la seguridad de las operaciones, la protección de los recursos públicos y la sostenibilidad fiscal, en cuanto no crea nuevas prestaciones ni amplía por sí misma el universo de beneficiarios, sino que reorganiza el mecanismo territorial mediante el cual se hace efectivo un auxilio previamente reconocido.

Finalmente, el acápite sobre unidad normativa, interpretación sistemática, armónica y funcional integra todos los componentes anteriores y explica que las adiciones a los artículos 13 y 257 de la Ley 100 de 1993 cumplen funciones diferenciadas, aunque recíprocamente dependientes: la primera define el contenido sustantivo y los efectos jurídicos de la portabilidad; la segunda ordena su realización institucional mediante instrumentos accesibles, seguros, interoperables y compatibles con las condiciones reales de la población beneficiaria.

Así las cosas, el proyecto será presentado como una unidad regulatoria coherente que enlaza fundamento, titularidad, ejecución y garantía, preserva la focalización socioeconómica, fortalece el debido proceso administrativo y subordina la organización territorial del pago a la función constitucional del subsidio: asegurar condiciones materiales mínimas de subsistencia digna a las personas mayores sometidas a pobreza y vulnerabilidad económica.

2. Justificación

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto remover una barrera territorial que restringe el acceso material al subsidio económico reconocido a los beneficiarios del Programa de Protección Social al Adulto Mayor (Colombia Mayor). Para tal efecto, se establece una regla de portabilidad nacional que permite efectuar el cobro en cualquier municipio del territorio colombiano, mediante los puntos físicos o canales digitales autorizados, con independencia del lugar de residencia, inscripción o focalización del beneficiario.

La medida desarrolla los mandatos superiores de dignidad humana, igualdad material, solidaridad, seguridad social y protección reforzada de las

personas mayores, consagrados en los artículos 1°, 13, 46 y 48 de la Constitución Política. Asimismo, concreta el artículo 257 de la Ley 100 de 1993, que instituyó el programa de auxilios destinado a las personas mayores en condiciones de indigencia, y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, aprobada mediante la Ley 2055 de 2020[1]. Al declarar exequible este instrumento, la Corte Constitucional precisó que "la locomoción es una condición para la protección de otro tipo de derechos de las personas mayores", criterio que vincula la movilidad territorial con el ejercicio autónomo y efectivo de sus garantías fundamentales[2].

Esta protección adquiere una intensidad constitucional cualificada frente a quienes, además de su avanzada edad, se encuentran en condiciones de pobreza, quebranto de salud, dependencia económica o ausencia de redes de apoyo. En la Sentencia T-570 de 2023, expediente T-9.486.241, con ponencia de la Honorable Magistrada doctora Paola Andrea Meneses Mosquera, la Corte sostuvo que las medidas afirmativas dirigidas a esta población *"deben fundarse en el reconocimiento de la independencia, la participación, el cuidado, la autorrealización y la protección de la dignidad"*. La portabilidad del subsidio materializa esa regla, pues evita que el beneficiario deba regresar forzosamente a su municipio para cobrar una prestación destinada, precisamente, a asegurar sus condiciones mínimas de existencia.

La pertinencia constitucional de la iniciativa encuentra respaldo directo en la Sentencia T-194 de 2024, expediente T-9.906.588, con ponencia del entonces Magistrado doctor Antonio José Lizarazo Ocampo. En esa oportunidad, la Corte examinó la suspensión y posterior exclusión de una mujer de 85 años del Programa Colombia Mayor, ocasionada por la falta de cobro de dos giros durante un periodo en el cual sus condiciones de salud y las restricciones de movilidad le impidieron acudir al punto asignado. La Corporación amparó sus derechos al debido proceso, al mínimo vital y a la vida digna, y advirtió que *"la suspensión del pago del subsidio no dará lugar a que la situación de vulnerabilidad económica [...] retorne"*. Este precedente impone una configuración normativa orientada a preservar el acceso real, continuo y razonable a la transferencia monetaria.

En idéntica dirección, el Consejo de Estado ha proscrito la Conversión de las reglas internas de operación administrativa en cargas desproporcionadas para los sujetos constitucionalmente protegidos. La Sección Primera, en sentencia del 15 de marzo de 2018, radicación 13001-23-33-000-2016-01007-01, con ponencia del entonces Consejero doctor Hernando Sánchez Sánchez, al resolver una controversia relacionada con el mínimo vital y la seguridad social de una persona mayor, señaló que *"las discusiones técnicas u organizativas de la administración pública no deben formar obstáculos oponibles al ciudadano en detrimento de sus legítimos derechos"*. Esta regla sustenta la eliminación de una limitación de pago basada exclusivamente en la organización territorial del programa.

La iniciativa conserva y circunscribe sus efectos al lugar material en el que el beneficiario puede hacer efectivo el cobro de la transferencia monetaria y, por ello, no altera los presupuestos administrativos que determinan su vinculación al Programa Colombia Mayor. La residencia continuará siendo el referente para la identificación territorial, la clasificación socioeconómica, la focalización, la priorización y la permanencia en el programa, de modo que el retiro del subsidio en un municipio distinto no podrá interpretarse como cambio de domicilio ni producir, por sí solo, modificación alguna en la información registrada en el Sisbén o en las bases administrativas correspondientes.

Esta precisión resulta indispensable para armonizar la portabilidad nacional del pago con la integridad de los mecanismos de focalización, pues permite eliminar una barrera operativa que restringe el acceso efectivo al subsidio sin desnaturalizar los criterios técnicos mediante los cuales se determina quiénes son sus destinatarios. En consecuencia, la iniciativa amplía las posibilidades de cobro, preserva la trazabilidad y confiabilidad de la información socioeconómica y mantiene incólume el deber del beneficiario de reportar cualquier cambio efectivo y permanente de residencia que incida en la información socioeconómica o administrativa utilizada para la focalización y permanencia en el programa.

2. Objeto de la iniciativa

El presente proyecto de ley tiene por objeto autorizar a los beneficiarios del Programa de Protección Social al Adulto Mayor (Colombia Mayor) para cobrar la transferencia monetaria en cualquier punto físico o canal digital habilitado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social dentro del territorio nacional, con independencia del municipio en el que se encuentren inscritos, focalizados o tengan registrada su residencia.

La medida se limita a flexibilizar el lugar material de cobro y no modifica la residencia, la clasificación socioeconómica ni los criterios de focalización, priorización y permanencia en el programa. En consecuencia, el cobro efectuado en un municipio distinto no constituirá cambio de domicilio ni alterará la información registrada en las bases administrativas correspondientes.

3. Antecedentes normativos y evolución del programa de protección social al adulto mayor (Colombia mayor)

La estructura interna de Prosperidad Social, establecida en el Decreto número 0017 del 14 de enero

---

1 *"Por medio de la cual se aprueba la "Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores"*, adoptada en Washington, el 15 de junio de 2015".

2 CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Plena. Sentencia C-395 de 2021, expediente LAT-463, magistrado ponente Jorge Enrique Ibáñez Najar, control de constitucionalidad de la Ley 2055 de 2020.

de 2025[3], *por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social*, incluye dentro de sus direcciones misionales a la Dirección de Transferencias Monetarias (DTM), responsable de apoyar a la dirección general en el diseño, formulación, identificación y adopción de planes, programas, estrategias y proyectos de transferencias monetarias que permitan mejorar la calidad de vida de la población de pobreza y vulnerabilidad.

Dentro de los programas ejecutados por la Dirección de Transferencias Monetarias se encuentra el Programa Colombia Mayor, respecto del cual se exponen las siguientes generalidades:

En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 257 de la Ley 100 de 1993[4], se creó un programa de auxilios dirigido a personas adultas mayores que carecen de ingresos suficientes para su subsistencia o que se encuentran en condiciones de pobreza extrema o indigencia. Dicho programa, actualmente denominado Programa de Protección Social al Adulto Mayor (Colombia Mayor), tiene como finalidad otorgar un apoyo económico a quienes cumplan con los requisitos de ingreso establecidos, en concordancia con las metas y lineamientos definidos por el Conpes para su implementación.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 2° de la Ley 797 de 2003, se modifica el literal i) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993, y se crea la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, destinada a la protección de personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante la entrega de una transferencia monetaria que se otorga por medio del programa Colombia Mayor.

En desarrollo de este precepto, especialmente del Título 14, especialmente en la Parte 2, del Libro 2 del Decreto número 1833 de 2016, *por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones*, se reglamenta la administración y el funcionamiento del Fondo de Solidaridad Pensional, en particular se establece la normatividad que rige el funcionamiento del programa Colombia Mayor, mediante la cual se establecen los criterios de ingreso, priorización y pérdida del subsidio.

De acuerdo con las consideraciones expuestas, el programa de Protección Social al Adulto Mayor (Colombia Mayor) tiene como objetivo fundamental proteger al adulto mayor, que se encuentra en estado de indigencia o de extrema pobreza y/o carece de ingresos suficientes para subsistir, contra el riesgo económico de la imposibilidad de generar ingresos y contra el riesgo derivado de la exclusión social, el cual es financiado con recursos del Presupuesto General de la Nación y del Fondo de Solidaridad Pensional.

Al respecto, el Decreto Legislativo número 812 del 4 de junio de 2020, en su artículo 07[5] el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (Prosperidad Social) es la entidad encargada de la administración y operación de los programas de Transferencias Monetarias del Gobierno nacional, en carácter de subsidios directos y monetarios, a la población en situación de pobreza y de extrema pobreza.

No obstante, y siguiendo lo previsto sobre el particular en el artículo 1° de la Resolución número 02944 del 19 de noviembre de 2025[6], se establece

---

3 Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Decreto número 0017 del 14 de enero de 2025, por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

4 Congreso de la República de Colombia. Ley 100 de 1993, por la cual se crea el Sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. Artículo 257. Programa y Requisitos. Establécese un programa de auxilios para los ancianos indigentes que cumplan los siguientes requisitos: a) Ser colombiano; b) Llegar a una edad de sesenta y cinco o más años; c) Residir durante los últimos diez años en el territorio nacional; d) Carecer de rentas o de ingresos suficientes para su subsistencia, o encontrarse en condiciones de extrema pobreza o indigencia, de acuerdo con la reglamentación que para tal fin expida el Consejo Nacional de Política Social; e) Residir en una institución sin ánimo de lucro para la atención de ancianos indigentes, limitados físicos o mentales y que no dependan económicamente de persona alguna. En estos casos el monto se podrá aumentar de acuerdo con las disponibilidades presupuestales y el nivel de cobertura. En este evento parte de la pensión se podrá pagar a la respectiva institución. Parágrafo 1°. El Gobierno nacional reglamentará el pago de los auxilios para aquellas personas que no residan en una institución sin ánimo de lucro y que cumplan los demás requisitos establecidos en este artículo. Parágrafo 2°. Cuando se trate de ancianos indígenas que residan en sus propias comunidades, la edad que se exige es de cincuenta (50) años o más. Esta misma edad se aplicará para dementes y minusválidos. Parágrafo 3. Las entidades territoriales que establezcan este beneficio con cargo a sus propios recursos, podrán modificar los requisitos anteriormente definidos.

5 Presidencia de la República. Decreto número 812 de 2020, *por el cual se crea el Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias y se dictan otras disposiciones para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica en todo el territorio nacional dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*. artículo 7°. Plataforma de Transferencias Monetarias. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social creará, administrará e implementará la Plataforma de Transferencias Monetarias. Esta plataforma estará integrada al Registro Social de Hogares y contendrá los datos de hogares e individuos que sean beneficiarios de las transferencias monetarias otorgadas por el Gobierno nacional.

6 Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Resolución número 02944, *por la cual se actualizan los montos de la transferencia monetaria del Programa de Protección Social al Adulto Mayor (Colombia Mayor), y se modifica la Resolución número 02229 de 2025*. artículo 1°. Monto de la Transferencia Monetaria del Programa Colombia Mayor. A 1. Para las mujeres con edad igual o mayor a sesenta (60) años y hombres con edad igual o mayor a sesenta y cinco (65) años: doscientos treinta mil pesos ($230.000) moneda corriente. 2. Para los demás beneficiarios activos del Programa: ochenta mil pesos ($80.000) moneda corriente. Pará-

el mecanismo de actualización anual del monto de la Transferencia Monetaria y se implementa un nuevo monto diferenciado para los beneficiarios activos, a partir del ciclo décimo primero de la vigencia 2025, así:

1. Para las mujeres con edad igual o mayor a sesenta (60) años y hombres con edad igual o mayor a sesenta y cinco (65) años: doscientos treinta mil pesos ($230.000) moneda corriente.
2. Para los demás beneficiarios activos del Programa: ochenta mil pesos ($80.000) moneda corriente.

En consecuencia, para los fines previstos en el artículo 2.2.14.1.32 del Decreto número 1833 de 2016, modificado por el artículo 3° del Decreto número 1342 de 2025, la asignación de cupos, el monto del subsidio económico y los componentes susceptibles de financiación serán definidos por la entidad pública responsable del programa, en concordancia con la disponibilidad presupuestal y las metas de cobertura fijadas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes).

De conformidad con este marco se le ha confiado al Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) la misión mediante el Documento Conpes 4176 de 2025, que definió las metas de cobertura del programa Colombia Mayor vigentes a partir de diciembre de 2025, así como los lineamientos para su ampliación progresiva en los años siguientes, estableciendo como objetivo la incorporación gradual de hasta tres millones (3.000.000) de personas mayores, priorizando a aquellas de mayor edad y en situación de mayor vulnerabilidad socioeconómica.

En razón de los referidos lineamientos, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (Prosperidad Social), ha llevado a cabo la implementación de la ampliación de cobertura del programa. En ese contexto, resulta evidente mediante la Resolución número 0460 de 2026, se efectuó la asignación de cupos del programa Colombia Mayor y contará con un total de tres millones (3.000.000) de cupos para sus dos modalidades. Los cupos se distribuirán así:

Tabla 1. *Distribución Programa Colombia Mayor*

DISTRIBUCIÓN DE CUPOS		
		CUPOS
	INDIGENCIA Y POBREZA EXTREMA, MODERADA Y VULNERABILIDAD (Sisbén)	**2.812.000**
MODALIDAD DIRECTA	SUBTOTAL	2.812.000
	INDÍGENAS	155.000
	BEPS	18.000
	SUBTOTAL	173.000
MODALIDAD INDIRECTA	Segun convocatoria	15.000
	SUBTOTAL	15.000
	TOTAL	**3.000.000**

Nota*. Datos tomados de la Resolución 0460 de 24 de febrero 2026, por la cual se distribuye los cupos del programa de protección Social al Adulto Mayor (Colombia Mayor), se fijan los requisitos y condiciones de acceso para la atención de la población en pobreza moderada y vulnerabilidad económica, se modifica y adiciona el Manual Operativo del Programa y se derogan las Resoluciones 1445 de 202, 184 de 2023 y 3114 de 2025.*

Del compendio normativo descrito referenciado, tenemos que el programa Colombia Mayor ha utilizado el Sisbén como fuente de focalización de la población beneficiaria, inicialmente con los niveles I y II del Sisbén III y ahora con el Sisbén IV, que incorpora una clasificación por grupos desde un enfoque multidimensional concerniente con lo establecido en el parágrafo del artículo 1° de la Resolución número 0460 de 2026[7].

Del contenido de la presente disposición se desprende que el instrumento de focalización de beneficiarios, orientado a determinar las condiciones socioeconómicas de las personas mayores, corresponde a la base del Sisbén IV. En ese sentido, la clasificación asignada a estas personas en dicha base constituye el criterio para verificar el cumplimiento del requisito de ingreso previsto en el numeral 3 del artículo 2.2.14.1.31 del Decreto número 1833 de 2016, modificado por el artículo 2° del Decreto número 1342 de 2025, así como en el artículo 2° de la Resolución número 0460 de 2026.

grafo 1°. A partir de la vigencia 2026, el monto de la transferencia monetaria no condicionada del Programa Colombia Mayor se actualizará anualmente a partir del primero de enero, de conformidad con la variación en el IPC del año inmediatamente anterior certificado por el DANE y con la asignación presupuestal de la vigencia correspondiente. Parágrafo 2. Los montos fijados en el presente artículo se liquidarán a los beneficiarios que, a la fecha de corte del ciclo correspondiente, registren estado ACTIVO en el sistema de información del Programa Colombia Mayor. Parágrafo 3°. La ejecución de los pagos aquí definidos se realizará con cargo a los recursos de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional y a las apropiaciones del Presupuesto General de la Nación destinadas al Programa, sujeta a la disponibilidad de apropiación presupuestal, a la expedición del respectivo CDP, al PAC y al Marco Fiscal de Mediano Plazo, sin que en ningún caso se supere el monto máximo de recursos considerado para cada ciclo en las fuentes presupuestales del programa.

[7] Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Resolución número 0460 de 2026. Artículo 1°. Parágrafo. Sin perjuicio de lo anterior, la distribución de los dos millones ochocientos doce mil (2.812.000) cupos de la modalidad directa, se realizará entre la atención de personas en indigencia y pobreza extrema, por una parte, y de personas en pobreza moderada y vulnerabilidad económica por otra, con base en la clasificación de los potenciales beneficiarios en el Sisbén IV el instrumento que haga sus veces u otras fuentes de información, y en la demanda registrada en los sistemas de información del programa.

En atención a lo dispuesto en las normas constitucionales y legales accederán al subsidio otorgado por el programa Colombia Mayor, las personas mayores que (i) se encuentren en condiciones de pobreza extrema, conforme la metodología Sisbén vigente o el instrumento de focalización que haga sus veces (ii) se encuentren clasificados en los grupos B y C conforme a la metodología Sisbén vigente o el instrumento de focalización que haga sus veces.

Así, teniendo en cuenta que el Sisbén constituye el instrumento de focalización, es pertinente precisar que, en su versión IV, se configura como un mecanismo de clasificación socioeconómica cuya unidad de análisis es el hogar, entendido como el conjunto de personas que comparten vivienda y gastos. En consecuencia, la determinación de la situación de vulnerabilidad no se sustenta de manera exclusiva en condiciones individuales, sino en un conjunto de variables asociadas al entorno habitacional, entre las cuales se incluyen las características de la vivienda, el acceso a servicios públicos, la composición del hogar y el contexto territorial, entre otras.

4. Diagnóstico de la problemática

La arquitectura operativa del Programa de Protección Social al Adulto Mayor (Colombia Mayor) mantiene una adscripción territorial del beneficiario que proyecta efectos sobre la determinación del punto de pago. La información oficial de Prosperidad Social dispone que, para conocer dicho punto, el adulto mayor debe comunicarse *"con el encargado del Programa Colombia Mayor de la alcaldía de su municipio"* y continúa relacionando el *"traslado a otro municipio o distrito"* entre las novedades susceptibles de incidir en la continuidad del subsidio. Esta configuración administrativa vincula materialmente el acceso a la transferencia con el municipio en el cual el beneficiario se encuentra registrado, aun cuando los recursos pertenecen a un programa de alcance nacional.

La territorialización descrita adquiere una particular intensidad restrictiva por la concurrencia de las causales previstas en el artículo 2.2.14.1.39 del Decreto número 1833 de 2016, modificado por el Decreto número 1340 de 2019, entre las cuales se encuentran el *"traslado a otro municipio o distrito"* y el no cobro consecutivo de los giros programados. La conjugación operativa de ambas hipótesis permite que un desplazamiento territorial impida el cobro y que esa imposibilidad material active, posteriormente, procedimientos de suspensión o retiro, con la consecuente afectación de una transferencia destinada a cubrir necesidades básicas de subsistencia.

La Corte Constitucional examinó esta problemática en la Sentencia T-402 del 22 de noviembre de 2021, expediente T-8.117.497, con ponencia de la entonces Magistrada doctora Diana Fajardo Rivera. En aquella oportunidad, un beneficiario fue retirado de Colombia Mayor después de desplazarse desde Fusagasugá hacia otro municipio y quedar materialmente imposibilitado para acudir al punto habitual de pago. La Corte determinó que la causal de cambio de municipio *"no puede aplicarse de manera rígida, sin procurar el mantenimiento de la asistencia social"* y precisó que el cambio material de domicilio *"no conduce de manera automática a la exclusión"* del programa, pues la administración debe verificar la situación real del beneficiario y garantizarle orientación para preservar la continuidad de la protección social.

En igual sentido, la Sentencia T-194 del 28 de mayo de 2024, expediente T-9.906.588, con ponencia del entonces Magistrado doctor Antonio José Lizarazo Ocampo, estudió el retiro de una mujer de 85 años que no pudo cobrar 2 giros debido a sus condiciones de salud y a las restricciones de movilidad. La Sala Sexta de Revisión concluyó que la administración debía valorar los motivos del no cobro y *"verificar las condiciones reales de los beneficiarios antes de proceder a iniciar el trámite"*, puesto que la aplicación automática de la causal comprometía el mínimo vital, la vida digna y el debido proceso de una persona sometida a una vulnerabilidad constitucional cualificada.

En este marco, la problemática que procura resolver el proyecto se concreta en la falta de diferenciación normativa entre la movilidad temporal del beneficiario y el traslado real y permanente de su residencia. Los desplazamientos motivados por tratamientos médicos, hospitalizaciones, cuidado familiar, contingencias personales o permanencias transitorias en otro municipio no modifican, por sí mismos, el hogar, el domicilio ni las condiciones socioeconómicas que sustentaron la focalización. La portabilidad propuesta preserva la residencia como variable de identificación y permanencia, al tiempo que desvincula de ella el lugar material de cobro, con lo cual impide que una circunstancia transitoria de movilidad se transforme en una barrera de acceso o en el presupuesto fáctico de una suspensión incompatible con la especial protección constitucional de las personas mayores.

5. Efecto útil de la iniciativa legislativa y recepción normativa de las garantías constitucionales adquiridas y consolidadas a través de la jurisprudencia de la Corte Constitucional

La presente iniciativa también procura conferir eficacia normativa general, inmediata y uniforme a un conjunto de garantías que la jurisprudencia constitucional ha decantado frente a las barreras administrativas que dificultan el cobro del subsidio del Programa Colombia Mayor. Esta finalidad encuentra fundamento en el principio hermenéutico del efecto útil de las normas, conforme al cual debe privilegiarse el entendimiento normativo que produzca consecuencias jurídicas reales y asegure la materialización de los mandatos superiores. En la Sentencia T-001, del 3 de abril de 1992, expedientes acumulados T-117, y otros, con ponencia del entonces Magistrado doctor José Gregorio Hernández

Galindo, la Corte precisó que, entre dos sentidos posibles de una disposición, *"uno de los cuales produce consecuencias jurídicas y el otro a nada conduce, debe preferirse el primero"*. La reforma proyectada traduce esta regla en una determinación legislativa concreta, destinada a que la protección especial de las personas mayores se exteriorice directamente en la operación administrativa del programa.

Para efectos de rigor dogmático, las prerrogativas reconocidas por la Corte deben comprenderse como posiciones jurídicas constitucionalmente protegidas y reglas jurisprudenciales vinculantes, antes que como derechos patrimoniales adquiridos por la sola expedición de una sentencia. La Sentencia C-634 del 24 de agosto de 2011, expediente D-8413, con ponencia del entonces Magistrado doctor Luis Ernesto Vargas Silva, al examinar el deber de aplicación uniforme previsto en el artículo 10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, estableció que *"todas las autoridades públicas administrativas se encuentran sometidas al imperio de la Constitución y la ley"* y que ese sometimiento comprende el acatamiento de la interpretación jurisprudencial fijada por las altas cortes. En consecuencia, las reglas constitucionales definidas respecto del acceso, continuidad y pago del subsidio integran el marco jurídico que debe orientar la actuación del Departamento Administrativo de Prosperidad Social y de las entidades territoriales encargadas de ejecutar el programa.

La necesidad de incorporar legislativamente esas garantías se evidencia en la Sentencia T-025 del 23 de enero de 2015, expediente T-4.505.009, con ponencia del entonces Magistrado doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. En aquella oportunidad, la Corte examinó las dificultades padecidas por personas mayores residentes en zonas rurales que, por razones de salud, distancia y ausencia de medios de transporte, no podían desplazarse hasta el punto dispuesto para recibir el subsidio. **La Sala Cuarta de Revisión concluyó que obligarlas a trasladarse en esas condiciones constituía *"una carga desproporcionada"* lesiva de la vida digna y del mínimo vital.** La protección fue extendida con efectos *inter comunis* a otros 45 adultos mayores sometidos a la misma situación, debido a que restringir el amparo a quienes promovieron la tutela *"podría significar la vulneración de esas mismas garantías"* respecto de quienes no acudieron al Juez constitucional.

Esta orientación fue reiterada en la Sentencia T-402 del 22 de noviembre de 2021, expediente T-8.117.497, con ponencia de la entonces magistrada doctora Diana Fajardo Rivera, en la cual se determinó que el cambio material de residencia y el no cobro del subsidio no conducen automáticamente al retiro del beneficiario, pues la administración debe verificar las circunstancias reales, brindar orientación y procurar la continuidad de la asistencia social. La Corte concluyó que, cuando existen razones que justifican la imposibilidad de cobro, *"no resultaba constitucionalmente adecuado decretar el retiro inmediato del apoyo económico"*. Posteriormente, en la Sentencia T-194 del 28 de mayo de 2024, expediente T-9.906.588, con ponencia del entonces magistrado doctor Antonio José Lizarazo Ocampo, la Corporación amparó a una mujer de 85 años, al comprobar que las autoridades *"no valoraron los motivos expuestos"* para justificar la falta de cobro ni adelantaron el procedimiento administrativo exigido por el deber de debida diligencia.

En ese orden, el efecto útil de la reforma consiste en trasladar al plano legislativo general las garantías que la Corte Constitucional ha debido reconocer mediante decisiones particulares, de manera que su observancia no dependa de la promoción sucesiva de acciones de tutela. La positivización de estas reglas evita imponer a personas mayores, empobrecidas, enfermas o sometidas a restricciones de movilidad la carga desproporcionada de activar el aparato jurisdiccional para obtener la aplicación de estándares constitucionales previamente definidos. La portabilidad territorial del pago opera, así, como un instrumento de prevención de la vulneración, descongestión de la jurisdicción constitucional y realización directa de la dignidad humana, el mínimo vital, la seguridad social, la igualdad material y la especial protección consagrada en el artículo 46 de la Constitución.

6. Juicio de necesidad, idoneidad y proporcionalidad en sentido estricto de la portabilidad territorial del subsidio

La portabilidad territorial del cobro del subsidio constituye una medida legislativa directamente adscrita a la realización efectiva de los mandatos de dignidad humana, igualdad material, protección reforzada de las personas en circunstancias de debilidad manifiesta, eficiencia administrativa y prevalencia del gasto público social. Su justificación constitucional debe examinarse mediante la metodología del juicio de proporcionalidad, entendido como instrumento de control de la racionalidad interna de la decisión legislativa y de la correspondencia verificable entre el medio normativamente seleccionado y los fines superiores que sustentan su adopción.

En la Sentencia C-093 del 3 de marzo de 2020, expediente D-13.341, con ponencia del entonces Magistrado doctor Alberto Rojas Ríos, al controlar una restricción legal relacionada con el acceso y ascenso a empleos públicos, la Sala Plena precisó que el juicio de proporcionalidad representa una *"herramienta metodológica, que ayuda a evaluar la racionalidad y legitimidad de la decisión estatal"* y recordó que su estructura comprende la Finalidad Constitucional, la Idoneidad, la Necesidad y la Proporcionalidad en sentido estricto.

Esta arquitectura argumentativa permite acreditar que la portabilidad responde a un designio constitucionalmente imperioso, dispone de aptitud material para realizarlo, introduce el grado exacto de

flexibilización requerido y conserva incólumes los componentes esenciales del sistema de focalización, reconocimiento, identificación y control del subsidio.

La Finalidad Inmediata de la disposición consiste en remover la barrera territorial que condiciona el acceso material a una prestación social previamente reconocida, mientras que su Finalidad Mediata reside en asegurar que el subsidio cumpla la Función Constitucional para la cual fue instituido y pueda incorporarse real y oportunamente al Mínimo Vital de su titular.

El lugar habilitado para efectuar el cobro integra las condiciones materiales de accesibilidad de la prestación, debido a que una asignación formalmente reconocida pierde capacidad protectora cuando su percepción queda sometida a desplazamientos incompatibles con la edad, la discapacidad, el estado de salud, la dependencia funcional, la necesidad de atención médica o la ubicación de la red familiar y comunitaria de apoyo. La portabilidad transforma la titularidad jurídica del subsidio en disponibilidad económica efectiva y realiza, de ese modo, el mandato de efectividad de los derechos y de protección concreta de quienes soportan mayores cargas de acceso.

- **Valoración y juicio de la necesidad**

La medida satisface el subprincipio de necesidad, porque elimina una restricción territorial cuya permanencia impone a la población beneficiaria una carga física, económica y asistencial carente de relación sustantiva con las condiciones que determinaron el reconocimiento de la prestación. La identidad territorial del punto de pago no constituye un elemento definitorio del derecho, de la calidad de beneficiario ni de la destinación de los recursos. Representa una modalidad instrumental de ejecución susceptible de adecuación legislativa cuando produce obstáculos desproporcionados para el acceso al ingreso social.

Esta conclusión encuentra respaldo en la Sentencia T-255 del 6 de julio de 2022, expediente T-8.353.546, con ponencia del honorable Magistrado doctor Jorge Enrique Ibáñez Najar. En aquella oportunidad, la Sala Segunda de Revisión examinó las dificultades impuestas por una entidad financiera a la guardadora de un pensionado que, debido a su situación personal y de salud, no podía adelantar presencialmente las actuaciones exigidas para acceder a los recursos depositados. La Corte concluyó que *"las barreras administrativas impuestas a la guardadora del señor Pío López impiden el goce efectivo de su derecho pensional"* y ordenó adoptar soluciones compatibles con sus circunstancias particulares. La regla constitucional subyacente resulta plenamente trasladable al diseño de la portabilidad, pues las modalidades operativas de pago deben servir a la efectividad de la prestación y acomodarse razonablemente a las condiciones materiales de su titular.

La necesidad constitucional de la intervención legislativa adquiere una intensidad reforzada cuando los destinatarios pertenecen a grupos sometidos a especiales condiciones de vulnerabilidad. En la Sentencia T-182 del 21 de mayo de 2024, expediente T-9.805.634, con ponencia de la honorable Magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera, la Sala Séptima de Revisión estudió la situación de una mujer mayor afectada por graves quebrantos de salud, abandono y ausencia de una red suficiente de apoyo. Al precisar el contenido de la protección y asistencia social integral, la Corte sostuvo que esta garantía comprende el acceso a *"un sistema integral de subsidios, auxilios y cuidados"* dirigido a asegurar condiciones mínimas de existencia digna. La portabilidad territorial se inserta en esa dimensión de accesibilidad efectiva, dado que permite armonizar la percepción del subsidio con la permanencia del beneficiario cerca de sus tratamientos médicos, cuidadores, familiares o redes de asistencia, sin imponerle el sacrificio de escoger entre la continuidad de esos apoyos esenciales y el cobro oportuno de la transferencia económica.

- **Valoración y juicio de idoneidad**

La disposición igualmente satisface igualmente el juicio de idoneidad, *puesto que la habilitación para efectuar el cobro en un lugar distinto al inicialmente registrado guarda una relación directa, objetiva y comprobable con la eliminación de la barrera territorial*. La medida actúa exclusivamente sobre el canal espacial de entrega y conserva la identidad del titular, la cuantía reconocida, la periodicidad de la transferencia, los requisitos de elegibilidad, la clasificación socioeconómica, las causales de suspensión y retiro, y los mecanismos de verificación administrativa. La portabilidad tampoco transforma la focalización, ya que esta última determina quién reúne las condiciones para acceder al programa, mientras que aquella regula dónde puede hacerse efectivo un beneficio ya reconocido. Esta diferenciación conceptual encuentra respaldo en la Sentencia T-030 del 4 de febrero de 2025, expediente T-10.324.261, con ponencia de la honorable Magistrada doctora Natalia Ángel Cabo, en la cual la Sala Primera de Revisión examinó la exclusión de una persona mayor, con discapacidad y en situación de calle, de los instrumentos de acceso a programas sociales. Allí definió la focalización como el *"intento deliberado por dirigir a un grupo de personas, con unas características dadas, los beneficios de un gasto público"*. De esta definición se sigue que la localización del pago pertenece a la fase de ejecución de la prestación y carece de aptitud para modificar la selección de la población destinataria o ampliar por sí misma el universo de beneficiarios.

La regulación legal de esta modalidad de acceso se inscribe, además, en el ámbito constitucional de configuración normativa del Congreso y preserva el espacio de ejecución técnica correspondiente a la administración. En la Sentencia C-063 del 25 de marzo de 2026, expediente D-16.129, con

ponencia del honorable Magistrado doctor Vladimir Fernández Andrade, la Sala Plena examinó diversas disposiciones relativas al subsidio familiar y reiteró que el Congreso dispone de *"un poder amplio y esencial para fijar los parámetros y reglas que configuran el sistema de seguridad social"*. La iniciativa ejerce esa competencia mediante la determinación de una garantía general de accesibilidad y confía a la autoridad administrativa la definición de los procedimientos tecnológicos, financieros y operativos necesarios para hacerla efectiva. La ley establece el mandato de portabilidad y la reglamentación desarrolla los mecanismos de interoperabilidad, autenticación, trazabilidad, disponibilidad de operadores, protección de datos, gestión de novedades y prevención del fraude. Esta distribución normativa preserva la separación funcional, concreta la dirección estatal del sistema y evita que una contingencia puramente operativa neutralice una garantía social definida por el legislador.

• **Valoración y juicio de la proporcionalidad en sentido estricto**

La portabilidad supera también el examen de proporcionalidad en sentido estricto. La intensidad de la intervención sobre la estructura administrativa es reducida, pues la disposición conserva los controles de identidad, supervivencia cuando resulten legalmente exigibles, individualización del beneficiario, validación de la transferencia, trazabilidad del desembolso, reporte de novedades y auditoría de los recursos. Su efecto jurídico se circunscribe a ampliar territorialmente los puntos o canales habilitados para materializar el pago. El beneficio constitucional alcanzado posee una entidad sustancialmente superior, debido a que disminuye costos de traslado, evita desplazamientos incompatibles con condiciones de salud o dependencia, facilita la continuidad de tratamientos y cuidados, fortalece la autonomía personal, preserva la unidad de las redes familiares de apoyo y reduce el riesgo de que el subsidio permanezca sin cobrar por imposibilidad material de comparecencia. La medida distribuye adecuadamente las cargas entre el aparato administrativo y la población beneficiaria, de modo que la complejidad propia del sistema de pagos es asumida mediante instrumentos institucionales de coordinación y no trasladada a quienes se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad.

La seguridad de los pagos queda constitucionalmente fortalecida mediante la conservación expresa de los mecanismos de autenticación, validación e individualización del beneficiario. La portabilidad territorial equivale a una ampliación controlada de la red de acceso y mantiene la regla de pago exclusivo al titular o a la persona debidamente autorizada conforme al ordenamiento jurídico. La iniciativa puede precisar que la habilitación territorial operará dentro de la red financiera o de giros autorizada, bajo estándares uniformes de identificación, intercambio seguro de información, trazabilidad de operaciones y prevención de duplicidades. Esta configuración demuestra que la accesibilidad y la seguridad constituyen dimensiones concurrentes de una misma decisión legislativa, articuladas para asegurar que los recursos lleguen a su destinatario legítimo con menores cargas de desplazamiento y con iguales o superiores niveles de control.

La medida también resulta compatible con la sostenibilidad fiscal, debido a que mantiene inalterados el universo de beneficiarios, las condiciones de focalización, la cuantía del subsidio y la periodicidad de las transferencias. Su incidencia económica se concentra en la organización del mecanismo de pago y debe ser atendida mediante la infraestructura administrativa, financiera y tecnológica prevista para la dispersión de los recursos. En la Sentencia C-288 del 18 de abril de 2012, expediente D-8.690, con ponencia del entonces Magistrado doctor Luis Ernesto Vargas Silva, la Sala Plena examinó la reforma constitucional que incorporó el criterio de sostenibilidad fiscal y determinó que "*la sostenibilidad fiscal no es un fin en sí mismo y está subordinada*" a los propósitos esenciales del Estado social de derecho. *Conforme a esa regla, la valoración fiscal de la portabilidad debe orientarse a identificar la fórmula operativa más eficiente para garantizar la accesibilidad, la trazabilidad y la continuidad del subsidio, dentro de un diseño que no crea una prestación adicional ni modifica el contenido económico de la ya existente*.

En consecuencia, la portabilidad territorial configura una intervención legislativa constitucionalmente necesaria para remover una barrera material de acceso, idónea para permitir la percepción efectiva del subsidio sin alterar la focalización ni la titularidad, y proporcionada porque introduce una flexibilización operativa delimitada, conserva integralmente los controles administrativos y produce un beneficio cualificado en términos de dignidad, mínimo vital, igualdad material, protección reforzada y eficiencia del gasto público social. Su contenido desarrolla el efecto útil de la prestación, preserva la arquitectura institucional del programa y asegura que el lugar de cobro permanezca subordinado a la función constitucional del subsidio como instrumento de protección efectiva de la población destinataria.

7. Unidad normativa: Necesidad de interpretación sistemática, armónica y funcional de las adiciones proyectadas al literal i) del artículo 13 y al artículo 257 de la Ley 100 de 1993

La finalidad constitucionalmente perseguida por la iniciativa legislativa requiere que el inciso proyectado para el literal i) del artículo 13 y el parágrafo que se adiciona al artículo 257 de la Ley 100 de 1993 sean comprendidos como componentes internamente correlacionados de una misma unidad normativa de protección social, cuya constitucionalidad plena emerge de su lectura conjunta, de su aplicación recíprocamente complementaria y de su necesaria reconducción hacia los mandatos superiores de dignidad humana,

igualdad material, solidaridad, seguridad social y protección reforzada de las personas mayores.

La reforma propuesta incorpora dos enunciados normativos provistos de funciones diferenciadas dentro de una misma estructura teleológica. El primero positiviza la garantía sustantiva de portabilidad territorial del subsidio económico y determina sus efectos sobre la situación administrativa del beneficiario. El segundo instituye el deber gubernamental de organizar, reglamentar y hacer operativa esa garantía mediante procedimientos dotados de cobertura nacional, accesibilidad, continuidad, identificación, seguridad y trazabilidad. La inteligibilidad constitucional del proyecto reside, por consiguiente, en la convergencia hermenéutica de ambos preceptos y en la atribución de un sentido normativo unitario a sus contenidos.

Esta comprensión encuentra sustento inmediato en la doctrina constitucional sobre interpretación sistemática. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-054 del 10 de febrero de 2016, expediente D-10888, con ponencia del entonces Magistrado doctor Luis Ernesto Vargas Silva, al examinar la regla de interpretación contenida en el artículo 27 del Código Civil, determinó que una disposición jurídica *"no puede ser entendida de manera aislada"* y precisó que los distintos criterios hermenéuticos *"se complementan y armonizan para desentrañar el contenido de un texto legal"*. La Corporación declaró exequible la disposición acusada a partir de una comprensión subordinada a la supremacía constitucional y sostuvo que todo resultado interpretativo debe guardar compatibilidad material con los derechos, principios y valores de la Carta Política. Esta regla impone que las adiciones proyectadas sean leídas dentro del sistema normativo al cual pertenecen, atendiendo su ubicación, finalidad, relación recíproca y vocación protectora, pues su alcance jurídico se encuentra determinado por la conexión estructural existente entre la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional y el programa de auxilios mediante el cual sus recursos adquieren concreción individual.

Desde esa perspectiva, el literal i) del artículo 13 y el artículo 257 de la Ley 100 de 1993 integran un encadenamiento normativo continuo. El primero consagra la destinación protectora del Fondo de Solidaridad Pensional, crea su Subcuenta de Subsistencia, identifica la situación de indigencia o pobreza extrema que activa la intervención estatal y establece el subsidio económico como instrumento de cobertura. El segundo organiza la proyección asistencial de esa protección respecto de las personas mayores que carecen de medios suficientes para su subsistencia. La Subcuenta constituye la fuente jurídica y financiera de la prestación, mientras el programa de auxilios representa su cauce institucional de materialización. La lectura sistemática de ambas disposiciones permite reconocer una relación de fundamento, desarrollo y ejecución, mediante la cual el artículo 13 define la garantía dentro de las características generales del sistema y el artículo 257 disciplina su desenvolvimiento en el ámbito de los servicios sociales complementarios.

La adición del inciso al literal i) cumple, en consecuencia, una función hermenéutica sustantiva. Su incorporación determina que la destinación de la Subcuenta de Subsistencia comprende una dimensión de accesibilidad territorial inherente al subsidio y vinculada con la efectividad de su propósito asistencial. El beneficiario conserva la posibilidad jurídica de recibir la transferencia en cualquier municipio del territorio nacional, mientras su residencia, inscripción, focalización, clasificación socioeconómica, priorización y permanencia continúan gobernadas por los presupuestos materiales que sustentaron su ingreso al programa. La regla permite distinguir normativamente el lugar ocasional de cobro de la residencia real del beneficiario, preserva la estabilidad de la focalización y vincula la portabilidad con el contenido mismo de la protección financiada por el Fondo de Solidaridad Pensional.

La Corte Constitucional ha atribuido a esta prestación una relevancia constitucional que trasciende su expresión monetaria. En la Sentencia T-193 del 13 de mayo de 2019, expediente T-7.072.989, con ponencia de la entonces Magistrada doctora Cristina Pardo Schlesinger, la Sala Séptima de Revisión estudió la suspensión del subsidio de un hombre de 81 años, con discapacidad visual y sometido a condiciones extremas de vulnerabilidad económica. La Corte amparó sus derechos al mínimo vital y al debido proceso, ordenó su reactivación dentro del Programa Colombia Mayor y calificó estos programas como una *"manifestación de un Estado Social"*, en consideración a que el subsidio podía constituir *"el único ingreso que percibe un sujeto en condiciones de vulnerabilidad y pobreza extremas"*. Esta caracterización jurisprudencial incorpora la continuidad, disponibilidad y accesibilidad del pago dentro de la sustancia constitucional de la prestación, pues el auxilio satisface su finalidad cuando ingresa materialmente a la esfera económica de su titular y le permite atender sus necesidades vitales más elementales.

A su turno, la adición del parágrafo al artículo 257 cumple una función hermenéutica de desarrollo y ejecución. El reconocimiento legislativo de la portabilidad contenido en el artículo 13 requiere una estructura reglamentaria que determine las condiciones administrativas, tecnológicas, financieras e institucionales de su ejercicio. El parágrafo proyectado integra esa dimensión operativa al régimen jurídico del programa, atribuye al Gobierno nacional la competencia de reglamentación y le impone parámetros normativos vinculantes dirigidos a preservar la cobertura nacional, la continuidad de los pagos, la identificación del beneficiario, la trazabilidad de las operaciones y la eliminación de cargas administrativas adicionales. Su contenido asegura que la Garantía Sustantiva establecida en el literal i) se proyecte sobre la gestión pública, mediante reglas uniformes de implementación y mecanismos

compatibles con la condición constitucional reforzada de sus destinatarios.

Esta distribución funcional entre el reconocimiento de la garantía y su instrumentación administrativa guarda correspondencia con la concepción integral de la protección social desarrollada por la Corte Constitucional. En la Sentencia C-277 del 19 de agosto de 2021, expediente D-14061, con sustanciación de la entonces Magistrada doctora Gloria Stella Ortiz Delgado, la Sala Plena explicó que los servicios sociales complementarios forman parte del Sistema Integral de Seguridad Social y se encuentran dirigidos a auxiliar a las personas de escasos recursos para que alcancen un ingreso durante la vejez. La providencia caracterizó el piso de protección social como un *"conjunto integrado de políticas sociales"* orientado a garantizar la seguridad de los ingresos y el acceso a servicios esenciales, y resaltó que estos mecanismos amplían tanto la cobertura de los beneficiarios como el contenido de las prestaciones. La integración entre el inciso del artículo 13 y el parágrafo del artículo 257 reproduce esa lógica sistémica, en cuanto entrelaza el contenido subjetivo de la garantía con el dispositivo institucional que asegura su realización territorial.

La interpretación conjunta propuesta adquiere una particular relevancia frente al principio constitucional de efecto útil. La portabilidad territorial comprende una posición jurídica del beneficiario y un deber objetivo de organización estatal. La posición jurídica autoriza el cobro fuera del municipio de residencia, inscripción o focalización y preserva los elementos administrativos que determinan la vinculación al programa. El deber objetivo exige al Gobierno nacional disponer los procedimientos que permitan ejercer esa autorización en condiciones reales de accesibilidad, continuidad y seguridad. La articulación de ambas dimensiones impide que la garantía legal permanezca reducida a una proclamación programática y asegura que la reglamentación encuentre una habilitación legislativa expresa, finalísticamente delimitada y materialmente orientada por la protección de los derechos fundamentales de las personas mayores.

La Sentencia T-249, del 5 de julio de 2022, expediente T-8.569.048, con ponencia del entonces Magistrado doctor José Fernando Reyes Cuartas, evidencia la trascendencia constitucional de esa articulación. En aquella oportunidad, la Sala Octava de Revisión examinó la suspensión prolongada del subsidio de un hombre de 74 años que vivía solo, padecía enfermedades crónicas y carecía de recursos suficientes para satisfacer sus Necesidades Básicas. La Corte concedió el amparo de sus Derechos a la vida digna, al mínimo vital y al debido proceso administrativo, y calificó el subsidio como un "*recurso destinado a garantizar su subsistencia"*. Asimismo, ordenó reanudar y mantener su pago hasta que culminara el procedimiento administrativo correspondiente. La decisión demuestra que la protección constitucional del subsidio comprende la preservación de su flujo material y la adopción oportuna de las actuaciones institucionales que aseguren su percepción efectiva.

La lectura sistemática de las dos adiciones permite trasladar esa regla jurisprudencial al plano general y abstracto de la ley. Cuando una persona mayor se desplaza temporalmente para recibir atención médica, permanecer junto a su cuidador, atender una contingencia familiar, cumplir un tratamiento de rehabilitación o acceder a una red de apoyo, el inciso añadido al literal i) preserva su situación jurídica dentro del programa **y habilita el cobro en el lugar donde se encuentre.** El parágrafo incorporado al artículo 257 obliga al Gobierno nacional a disponer los mecanismos que hagan posible dicha operación. La primera disposición define el contenido jurídicamente exigible de la portabilidad. La segunda organiza su eficacia administrativa. Ambas gobiernan una misma hipótesis fáctica desde planos normativos sucesivos y coordinados.

En igual orientación, el Consejo de Estado, mediante sentencia del 19 de abril de 2012, radicación 76001-23-31-000-2012-00099-01(AC), con ponencia del entonces Consejero doctor Gerardo Arenas Monsalve, examinó la situación de un adulto mayor cuyo trámite de acceso al subsidio económico había permanecido desatendido durante cerca de 2 años. La Corporación amparó sus derechos de petición y al debido proceso, preservó la fecha inicial de su solicitud y determinó que la entidad territorial estaba llamada a *"asistir y acompañar al accionante"* durante el cumplimiento de los requisitos administrativos. Este precedente revela que la administración de los programas de protección social incorpora deberes positivos de facilitación, orientación y acompañamiento, cuyo fundamento radica en la necesidad de hacer materialmente accesibles las prestaciones destinadas a personas sometidas a vulnerabilidad cualificada. La reglamentación prevista en el nuevo parágrafo del artículo 257 constituye la traducción legislativa de esa exigencia funcional en el ámbito específico de la portabilidad territorial.

La hermenéutica conjunta también preserva la coherencia entre focalización y portabilidad. La focalización identifica a las personas que reúnen las condiciones socioeconómicas requeridas para integrar el programa y mantiene como referente la información del hogar, la residencia y la clasificación correspondiente. La portabilidad regula el lugar material en el que un beneficiario previamente identificado puede recibir la transferencia. Cada institución conserva su ámbito conceptual, su finalidad administrativa y sus consecuencias jurídicas. La lectura armónica de los artículos 13 y 257 permite que la ampliación territorial de los mecanismos de pago opere dentro de la estructura vigente de identificación, priorización y permanencia, al tiempo que impide que la movilidad temporal sea equiparada con una modificación sustancial de las

condiciones que sustentan el reconocimiento del subsidio.

Por consiguiente, las 2 adiciones proyectadas conforman una unidad de sentido constitucional que articula fundamento, titularidad, contenido, ejecución y garantía. El inciso agregado al literal i) del artículo 13 integra la portabilidad en la configuración material de la Subcuenta de Subsistencia y determina sus efectos jurídicos respecto del beneficiario. El parágrafo incorporado al artículo 257 inserta esa garantía dentro del régimen operativo del programa y ordena su reglamentación bajo parámetros de efectividad, continuidad, accesibilidad y seguridad. Su interpretación sistemática satisface la función integradora de la Constitución, desarrolla la especial protección prevista en los artículos 13 y 46 superiores, concreta el derecho a la seguridad social reconocido en el artículo 48 y dota de eficacia al mandato estatal de garantizar la efectividad de los derechos consagrado en el artículo 2° de la Carta Política.

La necesidad legislativa radica, entonces, en establecer una relación normativa explícita entre el derecho a cobrar el subsidio en cualquier municipio y el deber gubernamental de crear las condiciones institucionales requeridas para ejercerlo. Esa relación proporciona completitud regulatoria, certeza jurídica, uniformidad administrativa y eficacia material. La interpretación conjunta de las disposiciones convierte la portabilidad territorial en una garantía plenamente integrada al Sistema de Seguridad Social Integral, estabiliza su aplicación respecto de todos los beneficiarios del Programa Colombia Mayor y asegura que la arquitectura operativa de la transferencia permanezca subordinada a su finalidad constitucional de proteger la subsistencia digna de las personas mayores en condiciones de indigencia, pobreza extrema y vulnerabilidad económica.

8. Conclusiones

• La portabilidad territorial del pago constituye una medida legislativa constitucionalmente legítima, orientada a remover una barrera operativa que compromete la accesibilidad material de una prestación vinculada con la dignidad humana, el mínimo vital, la igualdad sustantiva, la seguridad social y la protección reforzada de las personas mayores en condiciones de vulnerabilidad.

• La iniciativa delimita con precisión su ámbito regulatorio, pues modifica exclusivamente el lugar material de cobro y conserva incólumes la titularidad del auxilio, la focalización socioeconómica, la priorización, la residencia registrada, la asignación de cupos y las condiciones de permanencia en el Programa Colombia Mayor.

• La prohibición de inferir automáticamente un cambio de residencia o de imponer bloqueos, suspensiones y retiros a partir del lugar de cobro incorpora al plano legal el estándar constitucional conforme al cual la administración debe *"verificar las condiciones reales de cada persona antes de proceder a dar inicio a la actuación"*, con plena observancia de los derechos de defensa, contradicción y debido proceso.

• La reglamentación prevista asegura la eficacia operativa de la portabilidad mediante mecanismos de cobertura nacional, autenticación, trazabilidad, interoperabilidad, protección de datos y prevención del fraude, acompañados de alternativas accesibles para quienes no puedan utilizar medios biométricos o digitales, sin trasladarles costos, desplazamientos ni cargas administrativas adicionales.

• En consecuencia, las adiciones proyectadas a los artículos 13 y 257 de la Ley 100 de 1993 conforman una unidad normativa sistemática, armónica y funcional: la primera reconoce y protege la garantía sustantiva de portabilidad; la segunda organiza las condiciones institucionales para su ejecución. Esta articulación satisface los juicios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad, preserva la arquitectura administrativa y fiscal del programa y concreta la regla según la cual las causales territoriales *"no pueden aplicarse de manera rígida, sin procurar el mantenimiento de la asistencia social"* en favor del beneficiario.

Con sentido de respeto y consideración.

De la Congresista,

TATIANA JUDITH GAONA PINZÓN
C.C. 37.441.281 de Cúcuta
Víctima del Conflicto Armado
Representante a la Cámara – CITREP 4

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 314 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se adiciona un numeral al artículo 476 del Estatuto tributario con el fin de excluir del Impuesto sobre las Ventas (IVA) los servicios prestados por los cuerpos de bomberos de Colombia y se dictan otras disposiciones. – Ley sin IVA para salvar vidas.

Doctor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Radicación Proyecto de ley Atento saludo.

Presento ante la Honorable Cámara de Representantes el **Proyecto de Ley número 314 de 2026 Cámara** *por medio de la cual se adiciona un numeral al artículo 476 del Estatuto tributario con el fin de excluir del Impuesto sobre las Ventas (IVA) los servicios prestados por los cuerpos de bomberos*

de Colombia y se dictan otras disposiciones – "Ley sin IVA para salvar vidas", iniciativa legislativa que cumple las disposiciones de la normatividad vigente y que, por tratarse de un proyecto relativo a tributos, inicia su trámite en esta Corporación de conformidad con el artículo 154 de la Constitución Política.

Agradezco surtir el trámite correspondiente.

Cordialmente,



PROYECTO DE LEY NÚMERO 314 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se adiciona un numeral al artículo 476 del Estatuto tributario con el fin de excluir del Impuesto sobre las Ventas (IVA) los servicios prestados por los cuerpos de bomberos de Colombia y se dictan otras disposiciones. – Ley sin IVA para salvar vidas.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. ***Objeto.*** La presente ley tiene por objeto excluir del impuesto sobre las ventas (IVA) los servicios remunerados prestados por los cuerpos de bomberos oficiales, voluntarios y aeronáuticos de Colombia en desarrollo del servicio público esencial de gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, con el fin de fortalecer la sostenibilidad financiera de la actividad bomberil y garantizar que los recursos públicos y privados destinados a esta se apliquen íntegramente a la protección de la vida, el ambiente y el patrimonio de los habitantes del territorio nacional.

Artículo 2º. Adiciónese un numeral 33 al artículo 476 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"33. Los servicios prestados por los cuerpos de bomberos oficiales, voluntarios y aeronáuticos de que trata la Ley 1575 de 2012, o la norma que la modifique o sustituya, en desarrollo de la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, incluidos: (i) los prestados en virtud de contratos u órdenes de prestación de servicios, convenios o cualquier otra forma contractual celebrada con la Nación, las entidades territoriales o sus entidades descentralizadas, incluidos aquellos financiados total o parcialmente con recursos de la sobretasa o recargo de que trata el artículo 37 de la Ley 1575 de 2012; y (ii) los servicios de inspección ocular, revisión técnica y expedición de certificados de seguridad humana y protección contra incendio de que trata el artículo 42 de la Ley 1575 de 2012.

Parágrafo 1°*. La exclusión prevista en este numeral únicamente ampara los servicios prestados directamente por los cuerpos de bomberos debidamente reconocidos conforme a la Ley 1575 de 2012, y no se extiende a los servicios que terceros contratistas o proveedores presten a dichos cuerpos, ni a actividades ajenas al objeto de la actividad bomberil.*

Parágrafo 2°. *Lo dispuesto en este numeral se entiende sin perjuicio de la gratuidad de los servicios de emergencia prevista en el artículo 29 de la Ley 1575 de 2012, y no modifica la base de liquidación de la transferencia a la Subcuenta de Solidaridad Bomberil de que trata el artículo 42 de la misma ley, la cual continuará calculándose sobre el valor de la tarifa efectivamente cobrada".*

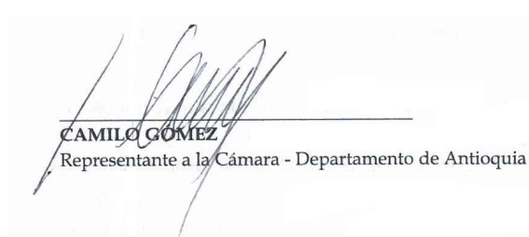
Artículo 3º. ***Destinación de los recursos liberados.*** Los recursos que, por efecto de la exclusión prevista en la presente ley, no se causen a título de impuesto sobre las ventas en las operaciones de que trata el numeral 33 del artículo 476 del Estatuto Tributario, deberán aplicarse íntegramente a la actividad bomberil. En consecuencia, las entidades públicas contratantes destinarán a la financiación del servicio la totalidad de los recursos de la sobretasa o recargo bomberil que dejen de aplicarse al pago del impuesto, y los cuerpos de bomberos destinarán los recursos así liberados exclusivamente al cumplimiento de su objeto, en particular a la dotación, equipamiento, capacitación, bienestar del personal bomberil y sostenimiento operativo del servicio público esencial a su cargo.

Artículo 4º. ***Régimen de transición para contratos y convenios en ejecución.*** La exclusión prevista en el numeral 33 del artículo 476 del Estatuto Tributario se aplicará a los hechos generadores que se causen a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, incluidos los pagos o abonos en cuenta derivados de contratos, órdenes de prestación de servicios y convenios celebrados o adjudicados con anterioridad a dicha fecha que se encuentren en ejecución, sin que para ello se requiera su modificación o prórroga.

Para estos efectos no será aplicable la regla del artículo 78 de la Ley 633 de 2000. El impuesto causado y pagado con anterioridad a la vigencia de la presente ley no será objeto de reliquidación ni devolución.

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

De los honorables Congresistas,



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 314 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se adiciona un numeral al artículo *476 del Estatuto tributario con el fin de excluir del Impuesto sobre las Ventas (IVA) los servicios prestados por los cuerpos de bomberos de Colombia y se dictan otras disposiciones. – Ley sin IVA para salvar vidas.*

I. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley adiciona un numeral 33 al artículo 476 del Estatuto Tributario (Decreto número 624 de 1989), cuyo texto vigente corresponde a la modificación integral introducida por el artículo 11 de la Ley 2010 de 2019, con los ajustes de la Ley 2277 de 2022, para incorporar dentro del listado taxativo de servicios excluidos del impuesto sobre las ventas (IVA) los servicios prestados por los cuerpos de bomberos oficiales, voluntarios y aeronáuticos en desarrollo del servicio público esencial que les asigna la Ley 1575 de 2012, Ley General de Bomberos de Colombia.

La iniciativa busca corregir una asimetría fiscal. Cuando un municipio transfiere a un cuerpo de bomberos voluntarios, mediante contrato u orden de prestación de servicios o convenio de transferencia, los recursos de la sobretasa bomberil que recauda precisamente para financiar la gestión del riesgo, esa operación se encuentra gravada con IVA a la tarifa general del diecinueve por ciento (19%). Una porción significativa de los recursos públicos territoriales destinados a la protección de la vida termina, así, retornando al fisco nacional en forma de impuesto, en detrimento directo de la capacidad operativa de las instituciones bomberiles.

II. EL IVA SOBRE LOS SERVICIOS BOMBERILES SEGÚN LA DOCTRINA VIGENTE DE LA DIAN

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) ha sostenido de manera reiterada y uniforme que los servicios prestados por los cuerpos de bomberos se encuentran gravados con IVA a la tarifa general, por no existir norma expresa que los excluya o exonere.

Así lo ha señalado en los pronunciamientos que se relacionan a continuación, entre otros:

- **Oficio 902020 del 31 de julio de 2019.** El servicio de atención y gestión integral de riesgos contra incendios prestado por los cuerpos de bomberos, a través de contratos de prestación de servicios o convenios de cooperación, está sujeto al IVA, pues de la lectura de los artículos 476 y 481 del Estatuto Tributario se evidencia que dicho servicio no se encuentra excluido ni exento.
- **Concepto 25411 del 8 de octubre de 2019.** Las tarifas que cobran los cuerpos de bomberos por los servicios de inspecciones y certificados de seguridad del artículo 42 de la Ley 1575 de 2012 se encuentran gravadas con IVA a la tarifa general, al no estar expresamente excluidas.
- **Oficio 901400 del 4 de mayo de 2020.** Reitera la doctrina anterior y precisa que la exención del artículo 32 de la Ley 1575 de 2012, en su texto vigente (artículo 14 de la Ley 2010 de 2019), cobija únicamente la adquisición de vehículos, equipos o elementos, sin extenderse a los servicios prestados por los cuerpos de bomberos, debido a que la norma no lo contempla.
- **Concepto 216 [901343] de 2022.** Reitera que los convenios de transferencia de la sobretasa bomberil celebrados entre municipios y cuerpos de bomberos voluntarios para la prestación del servicio público esencial se encuentran gravados, y aclara que el cuerpo de bomberos es el responsable jurídico del impuesto, mientras que la entidad territorial, como adquirente estatal del servicio, actúa además como agente de retención de IVA conforme al numeral 1 del artículo 437-2 del Estatuto Tributario.
- **Concepto 157 [001610] del 6 de marzo de 2024.** La doctrina más reciente reitera que la exención del artículo 32 de la Ley 1575 de 2012, en su texto modificado por el artículo 14 de la Ley 2010 de 2019, opera cuando el destinatario final de las compras es Bomberos de Colombia, pero ese tratamiento no se extiende a los servicios de atención y gestión integral de riesgos contra incendios prestados por los cuerpos de bomberos, en los términos del Oficio 902020 de 2019.

Esta doctrina, jurídicamente correcta a la luz del principio de taxatividad de los beneficios tributarios (Sentencia C-029 de 2019, entre otras), produce sin embargo un resultado material contrario a los fines del Sistema Nacional de Bomberos. Los recursos de origen público con destinación específica a la actividad bomberil se ven mermados en un 19% al momento de su ejecución contractual, y los cuerpos de bomberos voluntarios, asociaciones sin ánimo de lucro que cumplen una función pública esencial, deben asumir cargas administrativas de facturación, declaración y recaudo propias de agentes económicos comerciales.

III. RÉGIMEN JURÍDICO Y TRIBUTARIO ACTUAL DE LOS CUERPOS DE BOMBEROS

1. Naturaleza del servicio. La Ley 1575 de 2012 establece que la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos constituye un servicio público esencial a cargo del Estado, que debe prestarse de manera eficiente a todos los habitantes del territorio nacional a través de los cuerpos de bomberos oficiales, voluntarios y aeronáuticos (artículo 2º). Los municipios y distritos son los primeros responsables de garantizar su prestación,

para lo cual pueden celebrar contratos o convenios con los cuerpos de bomberos voluntarios donde no existan cuerpos oficiales.

2. Financiación. La misma ley autoriza a las entidades territoriales a establecer sobretasas o recargos a los impuestos de industria y comercio, predial, telefonía o demás gravámenes de su competencia, con destino específico a la actividad bomberil (artículo 37), y crea el Fondo Nacional de Bomberos, financiado con el aporte del dos por ciento (2%) de las pólizas de seguros de los ramos de hogar, incendio, terremoto, minas y petróleo, más una apropiación anual mínima del Presupuesto General de la Nación (artículos 33 a 35).

3. Beneficios tributarios vigentes. El artículo 32 de la Ley 1575 de 2012, en su texto vigente, modificado por el artículo 14 de la Ley 2010 de 2019, dispone que los equipos y vehículos especializados destinados a la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos estarán exentos del pago del impuesto sobre las ventas (IVA), tasas o contribuciones, aranceles y nacionalización en la adquisición por compra o donación de vehículos, equipos o elementos nuevos o usados, siempre y cuando el destinatario final sea Bomberos de Colombia.

La misma norma mantiene la exención del impuesto de renta y del pago de peajes para los vehículos de las instituciones bomberiles debidamente acreditados. En materia de renta, la DIAN ha entendido además que los cuerpos oficiales son no contribuyentes declarantes de ingresos y patrimonio (artículo 23 del Estatuto Tributario) y que los voluntarios, en tanto asociaciones sin ánimo de lucro, pueden pertenecer al Régimen Tributario Especial (Oficio 906649 de 2020). La expresión "Bomberos de Colombia" corresponde a la denominación que el artículo 4º de la Ley 1575 de 2012 asigna a la organización para la gestión integral del riesgo contra incendio en su conjunto, de modo que cobija a los cuerpos oficiales, voluntarios y aeronáuticos reconocidos conforme a esa ley.

Los cuerpos voluntarios, por su parte, son asociaciones sin ánimo de lucro, de utilidad común y con personería jurídica expedida por las secretarías de gobierno departamentales (Artículo 18, literal b, de la Ley 1575 de 2012; en el mismo sentido, Sentencia C-770 de 1998 y Concepto 1494 de 2003 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado).

4. El beneficio vigente cubre las adquisiciones de bienes de los cuerpos de bomberos, pero no los servicios que estos prestan. Esa asimetría (bienes cubiertos, servicios gravados) es la que este proyecto corrige, adicionando la exclusión correspondiente en la norma que técnica y sistemáticamente le corresponde, es decir, el artículo 476 del Estatuto Tributario, listado taxativo de los servicios excluidos del IVA.

IV. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

La iniciativa desarrolla los artículos 2º (deber de las autoridades de proteger la vida, honra y bienes de los residentes), 49 y 79 (salubridad y ambiente sano), 95 (deberes de solidaridad), 150 numeral 12 y 338 (potestad impositiva del Congreso, que comprende la de establecer exclusiones y beneficios) y 288 (principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre niveles de gobierno) de la Constitución Política.

La exclusión propuesta encuentra justificación objetiva y razonable en la naturaleza de servicio público esencial de la actividad bomberil, en la ausencia de ánimo de lucro de sus prestadores y en la destinación específica de los recursos involucrados, criterios que la jurisprudencia constitucional ha admitido como fundamento válido de tratamientos tributarios diferenciados (entre otras, Sentencia C-397 de 2011).

Igualdad frente a otros prestadores. La exclusión se concede por razón de la condición jurídica del prestador y no de la actividad en abstracto, y por eso no se extiende a contratistas privados que ejecuten actividades materialmente similares (brigadas industriales, empresas de seguridad contra incendios, consultores en seguridad humana). Esa diferencia de trato es constitucionalmente admisible porque las situaciones no son comparables.

Los cuerpos de bomberos son los prestadores legalmente designados de un servicio público esencial (artículo 2º de la Ley 1575 de 2012), están sometidos a la gratuidad obligatoria de los servicios de emergencia (artículo 29), a la dirección y coordinación de la Dirección Nacional de Bomberos y al control fiscal sobre los recursos públicos que ejecutan (Sentencia T-152 de 2022), carecen de ánimo de lucro y tienen sus recursos afectos a una destinación específica.

Los contratistas privados no soportan ninguna de esas cargas ni prestan el servicio esencial en nombre del Estado. La medida es, además, razonable y proporcionada, pues persigue un fin legítimo (la sostenibilidad de un servicio esencial); es idónea para alcanzarlo y no impone sacrificios desproporcionados al recaudo, como se acredita en el análisis de impacto fiscal.

V. CONTENIDO DEL ARTICULADO

El proyecto consta de cinco (5) artículos: El artículo 1º define el objeto, circunscrito a los servicios remunerados de los cuerpos de bomberos. El artículo 2º adiciona el numeral 33 al artículo 476 del Estatuto Tributario, delimitando la exclusión por un criterio subjetivo (cuerpos de bomberos reconocidos conforme a la Ley 1575 de 2012) y otro material (servicios propios de la gestión integral del riesgo contra incendio, rescates e incidentes con materiales peligrosos, incluidos los contratos, órdenes de prestación de servicios y convenios con entidades públicas, cualquiera sea la fuente de los recursos, incluida la sobretasa bomberil, y los servicios de inspección y certificación del

artículo 42 de la Ley 1575 de 2012); su parágrafo 1° impide interpretaciones extensivas a favor de terceros contratistas o proveedores, y su parágrafo 2° precisa dos puntos de articulación con la Ley 1575, a saber, que la exclusión no altera la gratuidad de los servicios de emergencia (artículo 29) y que no modifica la base de la transferencia a la Subcuenta de Solidaridad Bomberil (artículo 42). El artículo 3º establece la regla de destinación de los recursos liberados, en cabeza tanto de las entidades contratantes como de los cuerpos de bomberos. El artículo 4º fija el régimen de transición para los contratos y convenios en ejecución. El artículo 5º regula la vigencia.

Sobre la delimitación a servicios remunerados. El artículo 29 de la Ley 1575 de 2012 prohíbe a los cuerpos de bomberos cobrar suma alguna a la ciudadanía por los servicios de emergencia. Como el hecho generador del IVA presupone una prestación con contraprestación, esas atenciones gratuitas no constituyen servicio gravado y no requieren exclusión. El beneficio tiene relevancia, entonces, respecto de las operaciones remuneradas, es decir, los contratos, órdenes de prestación de servicios y convenios con entidades públicas y las tarifas del artículo 42. El proyecto lo dice expresamente para evitar la lectura de que se excluye lo que ya carece de contraprestación.

Sobre el régimen de transición. El artículo 78 de la Ley 633 de 2000 dispone que el régimen de IVA aplicable a los contratos celebrados con entidades públicas es el vigente en la fecha de adjudicación, y que las nuevas disposiciones solo se aplican desde la modificación o prórroga del contrato. Esa regla, concebida como garantía de estabilidad en favor de las entidades públicas frente a incrementos del impuesto, produciría aquí el efecto contrario, pues postergaría por años el alivio sobre los convenios en curso y generaría controversias sobre pagos posteriores, adiciones y prórrogas.

Por ello el artículo 4° dispone, como norma posterior y especial, que la exclusión se aplique a los hechos generadores causados desde la vigencia de la ley, incluidos los derivados de contratos en ejecución, sin reliquidación ni devolución del impuesto ya pagado.

Se optó por la técnica de la exclusión (artículo 476 del Estatuto Tributario) y no por la de la exención con tarifa cero (artículo 481 *ibidem*), porque la exclusión libera al prestador de la calidad de responsable del impuesto respecto de tales operaciones y de las cargas formales asociadas, sin generar saldos a favor ni procedimientos de devolución que resultarían desproporcionados para instituciones sin ánimo de lucro con capacidades administrativas limitadas. La exclusión tiene un costo técnico para el prestador, pues el IVA pagado en insumos gravados vinculados a las operaciones excluidas (combustible, mantenimiento, arrendamientos, servicios tecnológicos y dotación menor) deja de ser descontable, conforme a los artículos 485 a 488 del Estatuto Tributario, y se convierte en costo.

Ese efecto reduce el beneficio neto para los cuerpos de bomberos y, correlativamente, el costo fiscal para la Nación. Su magnitud sectorial no ha sido publicada por ninguna fuente oficial, por lo que se solicita a la Dirección Nacional de Bomberos y a las federaciones del sector la información sobre la estructura de costos de los cuerpos de bomberos. Debe tenerse en cuenta, en todo caso, que las adquisiciones de mayor valor, vehículos y equipos especializados, ya están amparadas por la exención del artículo 32 de la Ley 1575 de 2012 y no soportan IVA.

Sobre la delimitación de los contratos amparados. Para efectos del IVA, la calificación de una operación como servicio depende de la existencia de una obligación de hacer con contraprestación, con independencia de la denominación del negocio jurídico. Por ello el numeral 33 no ampara cualquier contrato celebrado por un cuerpo de bomberos con una entidad pública, sino únicamente aquellos cuyo objeto principal y directo sea la prestación de los servicios bomberiles definidos en el propio numeral.

Quedan por fuera los contratos de objeto mixto o distinto (suministro de bienes, mantenimiento, actividades administrativas), que seguirán sujetos a las reglas generales del impuesto.

Sobre el control de la destinación. El artículo 3º no se limita a ordenar una destinación, sino que asigna su verificación a la entidad contratante en ejercicio de la supervisión contractual, la somete al control fiscal de las contralorías, competentes sobre los recursos de la sobretasa bomberil conforme a la Sentencia T-152 de 2022, y establece un reporte anual a la Dirección Nacional de Bomberos, con lineamientos contables de la Contaduría General de la Nación. El artículo 4º resuelve, además, qué ocurre con los contratos en ejecución cuyo precio ya incluye el IVA. Cuando se financian con sobretasa, la suma del impuesto que deja de causarse se conserva en favor del cuerpo de bomberos, y en los demás casos la entidad contratante la destina conforme al artículo 3º.

VI. REQUISITO DE INICIATIVA O AVAL GUBERNAMENTAL (ARTÍCULO 154 DE LA CONSTITUCIÓN)

El inciso segundo del artículo 154 de la Constitución Política dispone que sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. La Corte Constitucional ha extendido esta exigencia a los beneficios tributarios en general y ha admitido que, tratándose de proyectos de origen parlamentario, el requisito se satisface con el aval que el Gobierno nacional otorgue durante el trámite legislativo (entre otras, Sentencias C-602 de 2015, C-109 de 2023 y C-076 de 2025).

En consecuencia, los autores del presente proyecto solicitarán formalmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, desde el inicio del trámite, la coadyuvancia o aval de la iniciativa, y

promoverán su participación en las ponencias y debates, como condición de validez constitucional de la medida.

Adicionalmente, en cumplimiento del artículo 154 superior, el proyecto se radica en la Cámara de Representantes, cámara de origen obligatoria de los proyectos de ley relativos a tributos, y su conocimiento corresponde a la Comisión Tercera Constitucional Permanente.

VII. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL (ARTÍCULO 7º DE LA LEY 819 DE 2003)

El artículo 7º de la Ley 819 de 2003 exige que todo proyecto de ley que ordene beneficios tributarios haga explícito su impacto fiscal, su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y la fuente de ingreso adicional o la explicación fiscal de su financiamiento. La Corte Constitucional ha precisado que esa carga no exige del Congreso un Estudio Exhaustivo, sino una Consideración Concreta que permita establecer los referentes básicos del impacto, y que la Competencia Técnica para su cuantificación definitiva corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante el trámite (sentencias C-502 de 2007, C-315 de 2008 y C-076 de 2025). En cumplimiento de esa carga, se presentan a continuación únicamente los referentes que cuentan con fuente oficial verificable, y se identifica con precisión la información que se ha solicitado para completar la cuantificación.

1. **Naturaleza del costo**. La exclusión suprime la causación del IVA a la tarifa general del 19% sobre dos tipos de operaciones remuneradas de los cuerpos de bomberos. La primera corresponde a los contratos, órdenes de prestación de servicios y convenios mediante los cuales las entidades territoriales les transfieren los recursos de la sobretasa o recargo bomberil del artículo 37 de la Ley 1575 de 2012, mecanismo que, según la Dirección Nacional de Bomberos, es la vía ordinaria de ejecución de esa sobretasa. La segunda corresponde a las tarifas por inspecciones y certificados de seguridad del artículo 42 de la misma ley. En las operaciones del primer tipo, el cuerpo de bomberos es el responsable jurídico del impuesto, pero la carga económica la soporta la entidad estatal contratante, que actúa además como agente de retención de IVA (Concepto DIAN 216 [901343] de 2022, numeral 1 del artículo 437-2 del Estatuto Tributario), con recursos que la jurisprudencia ha calificado como públicos y de destinación específica (Sentencia T-152 de 2022). En esa medida, la mayor parte del costo fiscal de la exclusión no es una pérdida de recursos para el sector público consolidado, sino la supresión de una transferencia implícita de las entidades territoriales a la Nación.
2. **Referentes cuantitativos con fuente oficial.** No existe una cifra oficial publicada del IVA que hoy se recauda sobre la actividad bomberil. Los referentes disponibles se relacionan a continuación:

- **Universo de beneficiarios.** Según la Dirección Nacional de Bomberos, el país cuenta con 26 cuerpos de bomberos oficiales, 792 voluntarios y 46 aeronáuticos, y con 20.329 bomberos activos. Los cuerpos oficiales hacen parte de la estructura administrativa de las entidades territoriales (Concepto 1494 de 2003 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado), de modo que la base afectada por la exclusión se concentra en los cuerpos voluntarios que contratan con los municipios y en las tarifas del artículo 42.
- **Contratación departamental.** De acuerdo con la información de la Federación Nacional de Departamentos recogida en la Sentencia C-502 de 2023, dieciocho departamentos destinaron $7.007 millones, a diciembre de 2022, a financiar contratos celebrados con cuerpos de bomberos. El IVA implícito en esa cifra, a razón de 19/119 del valor contratado, asciende a cerca de $1.118 millones anuales. Se trata de un piso, pues no incluye la contratación de los municipios, que es la principal fuente de recursos de los cuerpos voluntarios, ni las tarifas del artículo 42.
- **Recursos nacionales para el sector.** El Fondo Nacional de Bomberos contó con $71.906 millones de recursos de inversión en 2025, según la Dirección Nacional de Bomberos.
- **Referencia de escala.** El recaudo del impuesto sobre las ventas alcanzó $35,72 billones entre enero y mayo de 2026, equivalentes al 25,6% del recaudo tributario total, según el balance de la DIAN.

3. **Orden de magnitud.** Los referentes anteriores permiten establecer que el costo fiscal de la medida se expresa en miles de millones de pesos anuales, frente a un recaudo de IVA que se expresa en decenas de billones. El IVA implícito en la única base contractual con cifra oficial conocida, la departamental, representa aproximadamente el 0,003% del recaudo de IVA de los cinco primeros meses de 2026.

La cuantificación completa exige tres datos que ninguna entidad ha publicado y que esta oficina ha solicitado formalmente, a saber, el número de cuerpos voluntarios con contrato o convenio vigente y el valor agregado de esos convenios (Dirección Nacional de Bomberos y Contaduría General de la Nación, a partir del Formulario Único Territorial), el recaudo nacional por inspecciones y certificados del artículo 42 (Dirección Nacional de Bomberos) y el IVA efectivamente declarado y retenido en cabeza de los cuerpos de bomberos (DIAN). Debe

descontarse, además, el IVA de insumos que los cuerpos de bomberos dejarían de poder descontar al pasar a operaciones excluidas, efecto que reduce el costo neto de la medida.

4. **Compatibilidad con el MFMP.** Por el orden de magnitud descrito y por su carácter predominantemente redistributivo entre niveles de gobierno, la medida es compatible con las metas de balance fiscal y de recaudo del MFMP vigente y de sus actualizaciones, y deberá incorporarse al inventario de beneficios tributarios que el Gobierno nacional presenta anualmente con dicho Marco.
5. **Fuente de financiación.** La explicación fiscal del financiamiento descansa en tres componentes: El primero es la reasignación intergubernamental de los recursos, pues el IVA que hoy se causa sobre los convenios se paga con sobretasa bomberil territorial de destinación específica, que la exclusión reubica del nivel nacional al territorial, donde la ley ya lo había destinado. El segundo es la absorción de la medida dentro de la variación interanual ordinaria del recaudo de IVA, dado el orden de magnitud descrito, sin necesidad de un nuevo tributo ni de un recorte de gasto.

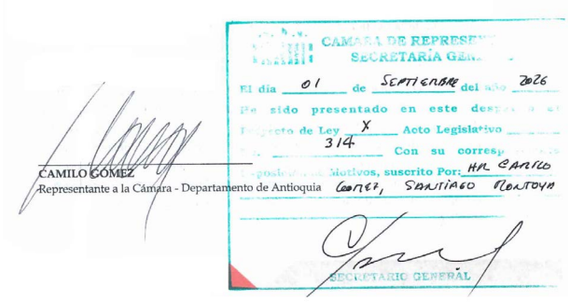
El tercero, como beneficio compensatorio y no como fuente de ingreso en sentido estricto, es la reducción de presiones de gasto sobre el Fondo Nacional de Bomberos y el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y de los costos esperados de atención de emergencias. Los autores dejan constancia de su disposición a incorporar en la ponencia, con el concurso del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la cuantificación oficial, la fuente compensatoria específica que ese Ministerio estime necesaria y los ajustes de alcance que de ello resulten.

6. **Información oficial solicitada.** Con la radicación se remiten solicitudes formales de información, con fundamento en el artículo 258 de la Ley 5ª de 1992, a la DIAN (IVA generado, descontable y retenido en cabeza de los cuerpos de bomberos, y facturación electrónica del sector), a la Dirección Nacional de Bomberos (cuerpos con convenio vigente, valor agregado de los convenios de sobretasa, recaudo por inspecciones y certificados y estructura de costos) y a la Contaduría General de la Nación (sobretasa bomberil reportada en el Formulario Único Territorial), así como la solicitud de aval y de concepto de impacto fiscal al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Sus respuestas se anexarán a la ponencia para primer debate.

VIII. RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERESES (ARTÍCULO 291 DE LA LEY 5ª DE 1992)

En cumplimiento del artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, se señala que el presente proyecto establece una exclusión tributaria de carácter general en favor de los cuerpos de bomberos del país, por lo que, en principio, no configura un beneficio particular, actual y directo para los congresistas. Podrían incurrir en conflicto de intereses quienes, ellos mismos o sus parientes en los grados de ley, sean miembros de órganos de dirección o administración de cuerpos de bomberos, o tengan interés económico directo en la prestación de los servicios objeto de la exclusión. Corresponde a cada congresista evaluar su situación particular.

De los honorables Congresistas,



CONTENIDO

Gaceta número 1390 - Viernes, 25 de septiembre de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY **Págs.**

Proyecto de Ley número 270 de 2026 Cámara, por medio de la cual se adicionan un inciso al literal i) del artículo 13 y un parágrafo al artículo 257 de la Ley 100 de 1993, para permitir el cobro de las transferencias monetarias del Programa Colombia Mayor en cualquier lugar del territorio nacional, y se dictan otras disposiciones.... 1

Proyecto de Ley número 314 de 2026 Cámara, por medio de la cual se adiciona un numeral al artículo 476 del Estatuto tributario con el fin de excluir del Impuesto sobre las Ventas (IVA) los servicios prestados por los cuerpos de bomberos de Colombia y se dictan otras disposiciones. – Ley sin IVA para salvar vidas. 13