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 1543 Bogotá, D. C., jueves, 15 de octubre de 2026 EDICIÓN DE 23 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 ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 371 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se modifican los artículos 317 y 362 de la Constitución Política.

Bogotá, D. C., septiembre 16 de 2026

Doctor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ

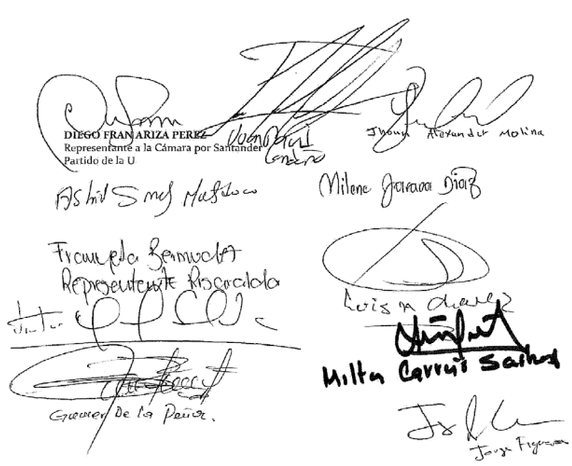
Secretario General

CÁMARA DE REPRESENTANTES.

Cordial saludo.

El abajo firmante, en calidad de Congresista, se permite radicar el proyecto de acto legislativo *"por medio del cual se modifican los artículos 317 y 362 de la Constitución Política"*, de acuerdo con lo previsto en el artículo 375 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 219 y siguientes de la Ley 5ª de 1992.

Atentamente,



PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 371 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se modifican los artículos 317 y 362 de la Constitución Política.

Artículo 1°. Adiciónese un inciso y un parágrafo transitorio al artículo 317 de la Constitución Política, así:

La ley destinará un porcentaje del recaudo efectivo anual del impuesto predial unificado a la financiación de vivienda digna, hábitat, reconstrucción, mejoramiento, reasentamiento, titulación y gestión de suelo seguro en su respectiva jurisdicción.

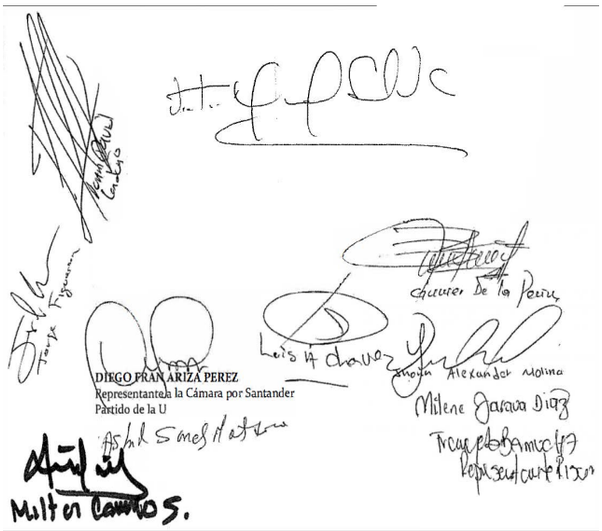
Parágrafo transitorio. En un término no superior a 12 meses la ley reglamentará la destinación del porcentaje del recaudo efectivo anual del impuesto predial unificado a la financiación de vivienda digna, hábitat, reconstrucción, mejoramiento, reasentamiento, titulación y gestión de suelo seguro en su respectiva jurisdicción.

Artículo 2°. Modifíquese y adiciónese un inciso al artículo 362 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 362. Los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares. Lo anterior **sin perjuicio de la destinación territorial para vivienda digna, hábitat, reconstrucción, mejoramiento, reasentamiento, titulación y gestión de suelo seguro en su respectiva jurisdicción, autorizada por el artículo 317.** Los impuestos departamentales y municipales gozan de

protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior.

Artículo 3°. ***Vigencia.*** El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de acto legislativo se fundamenta en razones de orden constitucional, jurídico, social y de conveniencia pública que justifican la iniciativa propuesta. Para tal efecto, se desarrollan los principales elementos que sustentan su contenido, conforme a la siguiente estructura:

I. Objeto y contenido del proyecto de acto legislativo

II. Contexto

III. Conveniencia

IV. Marco jurídico

A) Fundamentos constitucionales

B) Fundamentos legales

C) Fundamentos jurisprudenciales

V. Impacto fiscal

VI. Conflicto de intereses.

I. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de acto legislativo tiene por objeto modificar los artículos 317 y 362 de la Constitución Política, con el fin de habilitar constitucionalmente la destinación de un porcentaje del recaudo efectivo anual del impuesto predial unificado a la financiación de vivienda digna, hábitat, reconstrucción, mejoramiento, reasentamiento, titulación y gestión de suelo seguro en cada municipio y distrito del país, en desarrollo del derecho a la vivienda digna consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política.

La iniciativa busca fortalecer las fuentes de financiación territorial para atender las necesidades habitacionales de la población, contribuir a la reducción del déficit de vivienda, mejorar las condiciones de habitabilidad, facilitar los procesos de reconstrucción y reasentamiento, promover la titulación y formalización de la propiedad y avanzar en una adecuada gestión de suelo seguro, de acuerdo con las necesidades y particularidades de cada entidad territorial.

La reforma preserva expresamente la naturaleza endógena del impuesto predial unificado, la titularidad territorial de los recursos y la autonomía administrativa y ejecutora de los municipios y distritos. En este sentido, la destinación prevista no implica transferencia de la renta a la Nación ni modificación de su titularidad, sino el establecimiento constitucional de una finalidad específica cuya reglamentación corresponderá a la ley y cuya ejecución permanecerá en cabeza de las respectivas entidades territoriales.

Asimismo, la modificación propuesta armoniza esta destinación con la protección de los bienes y rentas tributarias de las entidades territoriales prevista en el artículo 362 de la Constitución Política, garantizando que los recursos continúen siendo administrados y ejecutados en la respectiva jurisdicción para el fortalecimiento de las políticas públicas de vivienda, hábitat y gestión de suelo seguro.

II. CONTEXTO

El artículo 2° de la Constitución Política establece como fines esenciales del Estado "servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo".

La Constitución Política de Colombia consagra en su artículo 51 el derecho de todos los colombianos a vivir en una vivienda digna, y ordena al Estado promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución. Más de tres décadas después de la promulgación de la Carta, el país registra avances en la reducción del déficit, pero conserva una brecha de gran magnitud, profundamente desigual entre territorios vulnerables a desastres naturales.

La Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2025 del DANE estimó que Colombia contaba con aproximadamente 18,95 millones de hogares. De ellos, el 25,6% se encontraba en déficit habitacional, porcentaje equivalente, en términos aproximados, a 4,85 millones de hogares. Aunque el indicador disminuyó frente al 26,8% registrado en 2024 y al 32,8% observado en 2019, todavía significa que uno de cada cuatro hogares presenta una carencia susceptible de mejoramientos.

El resultado de 25,6% reportado por el DANE para 2025 se encuentra, en términos agregados, ligeramente por debajo de la meta del 26% prevista para 2026. Sin embargo, este dato no permite

concluir que la necesidad habitacional esté resuelta: persisten aproximadamente 4,85 millones de hogares en déficit, la incidencia rural continúa en 58,6% y existen departamentos con resultados superiores al 80%. La meta nacional debe entenderse como un indicador de avance y no como un umbral de suficiencia material ni de igualdad territorial.

El déficit cuantitativo, es decir, aquellos hogares que no poseen una vivienda propia, alcanzó el 6,3%, aproximadamente 1,19 millones de hogares. El déficit cualitativo, es decir, aquellos hogares que poseen una vivienda propia pero esta no cuenta con las condiciones dignas, se ubicó en el 19,3%, cerca de 3,66 millones de hogares, y agrupa deficiencias no estructurales que pueden ser superadas mediante mejoramientos de vivienda, tales como problemas de pisos, hacinamiento mitigable, acceso a agua, saneamiento, energía o condiciones funcionales de la vivienda.

Ahora bien, el promedio nacional oculta una marcada desigualdad espacial. En las cabeceras municipales el déficit habitacional fue del 16,5%, mientras que en los centros poblados y el área rural dispersa alcanzó el 58,6%. La brecha de 42,1 puntos porcentuales implica que la incidencia rural es más de tres veces y media la observada en las cabeceras. Por departamentos, seis territorios superaron el 80% en el déficit habitacional: Vaupés (88,6%), Vichada (87,5%), San Andrés (85,6%), Guainía (84,8%), Chocó (82,5%) y Amazonas (81,7%). En contraste, Bogotá, D. C., registró 6,3%, Risaralda 12,1% y Meta 33,4%.

En este orden de ideas, el Plan Estratégico Sectorial de Vivienda, Ciudad y Territorio 2025-2035 desarrolla esta orientación y consolida metas del PND, del Plan Marco de Implementación y de las macrometas sectoriales. Las principales metas vinculadas con la iniciativa son las siguientes:

Indicador	Instrumento o línea base	Meta	Alcance
Hogares con déficit habitacional	31% 2021	26% en 2026	Resultado agregado de política habitacional.
Hogares con subsidio de adquisición (ámbito urbano y rural)	PND	222.121	Beneficiarios del subsidio; no equivale a viviendas nuevas entregadas.
Hogares con mejoramiento de vivienda (ámbito urbano y rural)	PND/macrometa	400.000	320.000 mejoramientos urbanos y 80.000 rurales.
Viviendas nuevas rurales entregadas	Plan Marco de Implementación	10.426	Meta rural asociada al Acuerdo Final de Paz.

La ejecución de estas metas demanda concurrencia entre la Nación, los departamentos, los municipios y los distritos. En este sentido, los recursos territoriales cumplen una función estratégica: permiten realizar estudios y diseños, habilitar suelo, aportar contrapartidas, estructurar proyectos, ejecutar mejoramientos y construcciones de viviendas, así como complementar subsidios nacionales. Cuando esta participación en la financiación depende exclusivamente de disponibilidades anuales o de decisiones coyunturales, los proyectos pierden continuidad y las entidades territoriales con menor capacidad fiscal enfrentan mayores dificultades para acceder a esquemas de cofinanciación.

La vivienda adecuada es un componente transversal de la Agenda 2030 de la ONU. Su relación más directa se encuentra en el ODS 11, especialmente en la meta 11.1, orientada a garantizar el acceso a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y a mejorar los asentamientos precarios. La inversión habitacional también incide en la reducción de la pobreza, la salud, el acceso a agua y saneamiento, la igualdad territorial y la resiliencia frente a desastres.

Objetivo	Relación con la política habitacional
ODS 1. Fin de la pobreza	Una vivienda segura reduce privaciones, protege activos familiares y fortalece la resiliencia económica de los hogares.
ODS 3. Salud y bienestar	El mejoramiento de pisos, cubiertas, ventilación, saneamiento y seguridad física reduce factores de riesgo para la salud.
ODS 5. Igualdad de género	El acceso seguro a vivienda y tenencia fortalece la autonomía y protección de mujeres y hogares con jefatura femenina.
ODS 6. Agua limpia y saneamiento	Las conexiones domiciliarias y las unidades sanitarias atienden componentes centrales del déficit cualitativo.
ODS 10. Reducción de las desigualdades	La focalización territorial permite cerrar brechas urbano-rurales y entre departamentos.
ODS 11. Ciudades y comunidades sostenibles	La vivienda adecuada, el mejoramiento de barrios y la reducción del riesgo materializan la meta 11.1.
ODS 13. Acción por el clima	La construcción segura, la adaptación y la rehabilitación aumentan la resiliencia frente a eventos extremos.

Esta articulación muestra que la inversión en vivienda no produce un efecto sectorial aislado. Una solución nueva o un mejoramiento adecuado incide simultáneamente en la reducción de la pobreza, la salud, la seguridad, la permanencia de los hogares en el territorio, el acceso a servicios básicos y la resiliencia comunitaria. Por ello, una fuente estable de financiación permite transformar compromisos generales en carteras continuas de proyectos, medibles y territorialmente focalizadas.

Ahora bien, el país atraviesa una situación crítica. El terremoto de magnitud 7,4 Mw registrado el 10 de agosto de 2026, con epicentro en San José del Palmar, Chocó, puso a prueba la capacidad institucional para responder a una afectación habitacional súbita y de gran escala. Mediante el Decreto número 1171 del 11 de agosto de 2026 se declaró una situación de desastre nacional por el término de doce meses. Posteriormente, el Decreto número 1261 del 19 de agosto de 2026 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, cuyo ámbito territorial fue ajustado por el Decreto número 1348 del 31 de agosto de 2026.

Al momento de expedirse el Decreto número 1261 de 2026, la declaratoria de emergencia registraba 30.664 viviendas destruidas y 136.946 viviendas averiadas en los territorios con afectación directa. En conjunto, estas cifras representan 167.610 soluciones habitacionales que requieren algún tipo de intervención, ya sea mediante reposición total, reconstrucción, reparación, rehabilitación o reasentamiento. Además, los registros continuaron aumentando y ajustándose a medida que avanzaron las evaluaciones de daños y la inscripción de los hogares damnificados, lo que demuestra que los efectos habitacionales de un desastre se manifiestan progresivamente y generan necesidades inmediatas y acumulativas.

Al tomar el caso particular de la situación de Risaralda, permite observar territorialmente la magnitud de este impacto. Cumplido un mes del terremoto, el reporte de este departamento registraba 73.087 familias afectadas, 5.535 viviendas destruidas y 63.609 viviendas averiadas en los catorce municipios. Esto significa que, solamente en este departamento, se identificaron 69.144 viviendas que requerían reposición, reconstrucción o intervención física. Estas necesidades no sustituyen los programas habitacionales que ya se encontraban en ejecución, sino que se adicionan a ellos, obligando a las entidades territoriales a atender simultáneamente el déficit estructural existente y las nuevas demandas generadas por la emergencia.

Antes del sismo, Colombia ya registraba aproximadamente 4,85 millones de hogares en déficit habitacional, equivalentes al 25,6% del total nacional. Al incorporar las 167.610 viviendas destruidas y/o averiadas reportadas inicialmente, el universo potencial de atención asciende a cerca de 5,02 millones de hogares y viviendas. En términos porcentuales, este escenario ampliado llevaría la necesidad habitacional del 25,6% a aproximadamente el 26,5%, lo que representa un incremento cercano a 0,9 puntos porcentuales y un aumento aproximado del 3,5% en el número de soluciones habitacionales requeridas. Esta situación, además, podría ubicar nuevamente al país por encima de la meta del 26% prevista para 2026, evidenciando que un solo evento de gran magnitud puede comprometer los avances alcanzados durante varios años de política pública.

El impacto del sismo, por tanto, no se limita a la pérdida física de las viviendas. También genera mayores requerimientos de alojamiento temporal, evaluaciones técnicas, subsidios, materiales, mano de obra, disponibilidad de suelo, obras de urbanismo, reconstrucción y reasentamiento. Al mismo tiempo, obliga a redireccionar recursos que inicialmente estaban destinados a programas ordinarios de vivienda nueva y mejoramiento, aumentando la presión sobre los presupuestos municipales, departamentales y nacionales. En consecuencia, los hogares que ya se encontraban a la espera de una solución habitacional deben competir por recursos con las familias afectadas por la emergencia, ampliando los tiempos de atención y profundizando las brechas territoriales.

Este escenario permite comprender la dimensión del desafío que enfrenta Colombia. El país no solo debe superar un déficit estructural que, bajo el escenario ampliado, representa más de cinco millones de necesidades habitacionales, sino que también debe prepararse para responder a eventos naturales capaces de incrementar esa demanda de manera inmediata.

La solución no se limita a construir viviendas o conceder subsidios. Requiere identificar, adquirir, sanear y habilitar suelo apto, seguro y con disponibilidad de servicios públicos; actualizar o ajustar los planes de ordenamiento territorial, planes básicos y esquemas de ordenamiento (POT, PBOT y EOT); incorporar los estudios de amenaza, vulnerabilidad y riesgo; y definir usos, tratamientos urbanísticos, perímetros y áreas de expansión compatibles con el desarrollo habitacional. Asimismo, demanda adelantar procesos de saneamiento jurídico y predial, titulación, formulación de estudios y diseños y demás actuaciones administrativas, legales, técnicas y urbanísticas necesarias para convertir los recursos en proyectos efectivamente ejecutables.

La alta incidencia del déficit rural, las profundas diferencias entre departamentos, la desactualización de numerosos instrumentos de ordenamiento territorial, la limitada disponibilidad de suelo urbanizado y la exposición del territorio a sismos, inundaciones, movimientos en masa y otros fenómenos, hacen insuficiente una política financiada únicamente mediante asignaciones coyunturales o recursos extraordinarios de emergencia. Sin una capacidad institucional y financiera permanente, incluso los recursos disponibles pueden permanecer sin ejecutar por falta de suelo habilitado, proyectos estructurados, permisos, diseños o condiciones

jurídicas que permitan iniciar oportunamente las intervenciones.

Por esta razón, se considera necesario contar con una destinación permanente de recursos, previsible y territorialmente disponible para la financiación que permita mantener programas continuos de vivienda nueva y mejoramiento, estructurar proyectos, aportar contrapartidas, fortalecer la prevención y, al mismo tiempo, disponer de capacidad inmediata para reparar, reconstruir o reubicar viviendas cuando ocurra una emergencia.

III. CONVENIENCIA

La conveniencia de esta reforma constitucional se sustenta en la relación directa entre la magnitud del problema habitacional, la ausencia de una destinación territorial permanente y la idoneidad del instrumento propuesto para superar el desafío nacional en términos de vivienda y hábitat. Según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2025, el déficit habitacional afectaba al 25,6% de los hogares del país, es decir, a cerca de 4,85 millones de hogares. El escenario ampliado expuesto en el capítulo anterior, que incorpora las 167.610 viviendas inicialmente reportadas como destruidas o averiadas por el sismo de agosto de 2026, eleva el universo potencial de atención a aproximadamente 5,02 millones de hogares y viviendas y permite dimensionar una necesidad equivalente al 26,5%. Colombia enfrenta, por tanto, una brecha estructural que puede agravarse de manera súbita y comprometer en pocos días los avances alcanzados durante varios años de política pública.

Las metas nacionales confirman la prioridad de la materia, pero también muestran la necesidad de fortalecer la capacidad territorial para hacerlas ejecutables. El Plan Estratégico Sectorial de Vivienda, Ciudad y Territorio prevé beneficiar a 222.121 hogares con subsidios de adquisición, realizar 400.000 mejoramientos y entregar 10.426 viviendas nuevas rurales en el marco del Plan Marco de Implementación. El cumplimiento de estas metas exige suelo habilitado, estudios y diseños, contrapartidas, servicios públicos, permisos y proyectos maduros. La Nación puede orientar, subsidiar y cofinanciar, pero la ejecución efectiva ocurre en el territorio y requiere la destinación de recursos municipales, de ahí la necesidad de prever la fuente de tales recursos.

La política de vivienda se ha financiado mediante una combinación de apropiaciones nacionales y territoriales, subsidios, regalías, crédito, cooperación y recursos extraordinarios de emergencia. Todos estos instrumentos son necesarios, pero su disponibilidad varía entre vigencias, administraciones y convocatorias. Esa discontinuidad dificulta sostener equipos técnicos, adquirir o sanear suelo, completar estudios, aportar contrapartidas y programar intervenciones multianuales. Con frecuencia, el obstáculo no es únicamente la inexistencia de un subsidio, sino la falta de una destinación financiera estable que permita convertir una necesidad identificada en un proyecto jurídica, técnica y financieramente viable.

La propiedad inmueble, incluida la vivienda, integra de manera permanente la base económica del impuesto predial unificado y contribuye cada año a los ingresos propios de los municipios y distritos. Sin embargo, el ordenamiento jurídico y constitucional no establece una regla nacional de alcance general que asegure la reinversión de una parte de ese recaudo en vivienda, mejoramiento habitacional, hábitat y gestión del suelo. El capítulo siguiente demuestra que otros sectores cuentan con fuentes de financiación o destinaciones legalmente establecidas. Esos antecedentes no eliminan las diferencias entre cada figura ni sustituyen el análisis constitucional de la renta predial, pero sí evidencian una decisión recurrente del Estado en el nivel territorial.

Así las cosas, garantizar un derecho constitucional merece y necesita una destinación financiera específica que haga efectiva su materialización en el tiempo, de manera permanente y no intermitente y subjetiva.

Es importante aclarar que la destinación específica de una fuente de financiación de la que trata el presente proyecto de acto legislativo, no crea un nuevo impuesto, no aumenta la tarifa del impuesto predial y no impone una carga adicional al contribuyente. Su objeto es destinar presupuestalmente una fracción del recaudo efectivo de un tributo ya existente.

Tampoco se propone trasladar tales recursos al Presupuesto General de la Nación ni concentrarlos en un fondo administrado desde el nivel central. El porcentaje que destine la Ley conserva su naturaleza territorial; se incorpora al presupuesto del municipio o distrito que lo recauda, se programa dentro de sus instrumentos de planeación y se ejecuta por sus autoridades, directamente o mediante los esquemas de concurrencia y asociación permitidos por el ordenamiento jurídico.

En este orden de ideas, es conveniente además considerar que la destinación constante de una fracción del recaudo del impuesto predial no implica *per se* una disminución de los ICLD de las entidades territoriales, ya que la base gravable de este impuesto es dinámica y en constante expansión, por lo que el volumen absoluto de recursos destinados a vivienda experimenta un crecimiento compuesto anual. Este ciclo de retroalimentación positiva continuará de forma orgánica incluso superando las brechas del déficit habitacional.

La experiencia legislativa colombiana muestra que los grandes avances sociales y la garantía de derechos fundamentales solo se consolidan cuando están respaldados por la destinación de financiación pública permanente, obligatoria y específica. Como se evidencia en el análisis de precedentes normativos del país, sectores estratégicos como el medio ambiente (artículo 317 C. P. y Ley 99 de 1993), la protección de la vejez (Leyes 687 de 2001 y 1276 de

2009), el deporte (Ley 2023 de 2020), la educación superior (Ley 1697 de 2013) y el bienestar del magisterio (Ley 91 de 1989) operan bajo esquemas fiscales protegidos de los vaivenes políticos y de las prioridades presupuestales transitorias de los gobiernos de turno.

Bajo esta línea de doctrina constitucional, resulta contradictorio e insostenible que la vivienda digna, siendo un derecho fundamental (artículo 51 C. P.) y el eje articulador de la superación de la pobreza multidimensional, dependa de asignaciones presupuestales dispersas, subsidios variables y voluntades fiscales locales. El sector de la vivienda en Colombia requiere de forma urgente un mecanismo de blindaje financiero análogo al ambiental o educativo, que garantice un flujo de caja constante y previsible para la planeación habitacional a largo plazo.

La determinación de una destinación específica de un porcentaje del recaudo efectivo del impuesto predial unificado en los 1.103 municipios no solo es técnicamente viable, sino que corrige una asimetría histórica. Mientras que la sobretasa ambiental impone una carga obligatoria nacional sobre el predial, la propuesta habitacional busca redirigir de forma endógena una fracción de la riqueza inmobiliaria local para reinvertirla directamente en el mejoramiento del mismo territorio.

Instituir esta destinación obligatoria y exigible mediante ley es una herramienta fiscal capaz de industrializar la construcción de soluciones habitacionales nuevas (déficit cuantitativo) y financiar el saneamiento básico, la titulación de predios y la mejora de entornos (déficit cualitativo). En conclusión, asegurar constitucional y legalmente esta destinación financiera es el paso lógico y necesario para transitar de una política asistencialista de vivienda a una política de Estado sostenible en el tiempo, descentralizada y con capacidad real de erradicar el déficit habitacional en todo el territorio nacional.

Por otra parte, la defensa de la iniciativa reconoce y no minimiza, la protección reforzada del impuesto predial como renta endógena. Los artículos 287, 317 y 362 de la Constitución garantizan la autonomía de las entidades territoriales, reservan a los municipios la imposición tributaria sobre la propiedad inmueble y protegen sus bienes y rentas tributarias, no tributarias y derivadas del ejercicio monopolista de algunas actividades.

Precisamente por esa protección, la iniciativa acude a una reforma de los artículos 317 y 362 y no pretende imponer la afectación mediante una ley ordinaria sin habilitación superior. La vía constitucional hace expresa la decisión de destinar un porcentaje a una finalidad también constitucional y brinda seguridad jurídica tanto a las entidades territoriales como a los órganos de control en cuanto a este tipo de destinación específica.

La magnitud nacional del déficit, las brechas rurales y departamentales, la relación de la vivienda con la dignidad humana y la capacidad de los desastres para desbordar simultáneamente a múltiples municipios, aportan razones suficientes para elevar esta regla al nivel constitucional en clave de garantizar el derecho constitucional a la vivienda digna.

Es por esto, que a partir de los precedentes normativos y el análisis técnico expuesto, la aprobación de esta iniciativa de acto legislativo representa un hito transformacional para la sociedad colombiana por las siguientes razones fundamentales:

- Garantía de un Derecho Fundamental Blindado: eleva la vivienda digna (Art. 51 C. P.) al mismo estatus fiscal que hoy protegen sectores como el medio ambiente o la educación. Al asegurar un flujo de caja constante y previsible para vivienda, por lo que el bienestar de las familias deja de depender de asignaciones dispersas, subsidios variables o de las prioridades transitorias de los gobiernos de turno.

- Superación Estructural de la Pobreza: al consolidar una destinación de financiación permanente y obligatoria, la ley ataca el eje articulador de la pobreza multidimensional. Esto permite proveer techos nuevos (déficit cuantitativo) y financiar saneamiento básico, servicios públicos y titulación de predios (déficit cualitativo) bajo una planeación urbana de largo plazo [DANE].

- Justicia y Equidad Fiscal Territorial: corrige una asimetría histórica en las finanzas municipales. El mecanismo garantiza que una fracción de la riqueza inmobiliaria local generada por los ciudadanos (impuesto predial) se redirija de forma endógena y se reinvierta directamente en el mejoramiento habitacional de su propio territorio.

El diseño de la destinación para la financiación de vivienda del presente acto legislativo parte de una rigurosa modelación de la línea base habitacional de Colombia, estructurada sobre los microdatos oficiales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). A nivel macroeconómico, el país registra un Déficit Nacional Habitacional del 25,60%. Al desagregar cualitativamente este indicador con el fin de dimensionar la población afectada y desprotegida por el modelo asistencialista actual, se identifican dos subconjuntos críticos de intervención:

- Población en Déficit Cuantitativo de vivienda: se contabilizan 3 millones de personas sin vivienda, quienes residen bajo condiciones de hacinamiento crítico no mitigable, cohabitación severa o en estructuras físicas construidas con materiales transitorios o de desecho. Esta población requiere la edificación e inyección de soluciones habitacionales totalmente nuevas.

- Población en Déficit Cualitativo de vivienda: se identifican 10 millones de personas sin condiciones dignas de habitabilidad. Este grupo, si bien cuenta con una estructura habitacional físicamente consolidada, padece de privaciones

severas asociadas a la falta de servicios públicos esenciales (redes de acueducto y alcantarillado), pisos de materiales precarios (tierra o arena) o deficiencias de espacio estructural mitigables.

Para subvertir esta problemática sin generar presiones tributarias, cargas impositivas adicionales sobre los contribuyentes o alteraciones en las transferencias del Presupuesto General de la Nación, el acto legislativo busca mantener la forma endógena la estructura de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) municipales, pero incorpora una destinación constante de tales recursos para superar la brecha habitacional reseñada.

Tomando como proyección una base agregada de $15,25 billones de pesos por concepto de recaudo efectivo del Impuesto Predial Unificado (IPU) para el año fiscal 2025, la aplicación del factor de destinación de, por ejemplo, el quince por ciento (15%) del recaudo total por concepto de impuesto predial; esta iniciativa consolidaría recursos sectoriales de $2,28 billones de pesos en dicha vigencia con destino al sector vivienda. Esta cifra, constituirá un músculo financiero autónomo y blindado contra la asignación presupuestal o el gasto corriente de las administraciones locales.

La asignación y distribución técnica de los $2,28 billones de pesos que se pudieron haber generado en la vigencia 2025, hubiese logrado impactar de manera directa en los indicadores de pobreza multidimensional, dividiéndose en dos frentes de ejecución según la asignación por parte de la entidad territorial:

- **Impacto en el Frente Cuantitativo:** mediante la destinación de recursos para la construcción y adjudicación de vivienda nueva de interés social prioritario, se hubiese garantizado el acceso a un techo propio a 48.360 hogares. Este avance físico y constructivo equivale de forma directa a una reducción neta del 1.59% del déficit cuantitativo nacional en tan solo doce meses de ejecución fiscal.

- **Impacto en el Frente Cualitativo:** si los recursos orientados a subsidios de mejoramiento de vivienda, conexiones intradomiciliarias de acueducto, alcantarillado y transformación de pisos habitacionales, hubiesen permitido que 228.687 hogares accedieran a una vivienda digna. En términos macroestadísticos, esto representa una reducción del 2.28% del déficit cualitativo nacional durante este periodo de aplicación.

Los datos macroeconómicos presentados validan la viabilidad y la eficiencia de la iniciativa. En este ejemplo, con la reorientación y destinación del 15% del impuesto predial, el sector adquiere la capacidad técnica y financiera de rescatar de la vulnerabilidad habitacional aproximadamente a 230.000 colombianos por año de manera recurrente. Este ritmo de absorción no tiene precedentes en la historia de la política pública de vivienda en el país, demostrando que el aprovechamiento de la plusvalía inmobiliaria local es el único vehículo fiscal sostenible para erradicar el déficit habitacional en el mediano plazo, logrando así que en aproximadamente en una década; el Estado colombiano pueda erradicar la brecha habitacional actual.

La construcción y el mejoramiento de viviendas movilizan empleo, materiales y servicios locales. La titulación, el saneamiento y la incorporación correcta de los inmuebles a la información catastral pueden ampliar y depurar la base del predial en el mediano plazo; a su vez, la valorización derivada de entornos mejor servidos puede fortalecer la capacidad tributaria. Ese resultado dependerá de una gestión catastral actualizada, una facturación y un cobro eficaces, tarifas socialmente sostenibles y medidas de protección para hogares vulnerables. Por ello, este acto legislativo crea condiciones para un círculo virtuoso de inversión en el sector vivienda a partir de la propiedad inmueble.

La destinación tiene, además, una ventaja intertemporal. A diferencia de gastos que agotan su efecto en la respectiva vigencia, una vivienda construida, un mejoramiento terminado, un título saneado o un suelo habilitado constituyen activos duraderos para las familias y el municipio. Esto no desconoce el valor de la cultura, el deporte, la recreación u otras finalidades legítimas del gasto local. El juicio de conveniencia consiste en asegurar primero un umbral estable para una necesidad básica de gran escala, con resultados patrimoniales y territoriales verificables, sin incidir en que las autoridades territoriales continúen atendiendo sus demás competencias con el resto de sus recursos.

Las estampillas, tasas, sobretasas y contribuciones con destinación sectorial que actualmente recaudan los departamentos, distritos y municipios, no tienen su origen jurídico en los estatutos tributarios territoriales. Su fuente primaria se encuentra en la Constitución Política y en las leyes expedidas por el Congreso de la República.

De acuerdo con los artículos 150, numeral 12, y 338 de la Constitución Política, corresponde al Congreso establecer las contribuciones fiscales y parafiscales y definir el marco dentro del cual pueden crearse los tributos. Por su parte, los artículos 287, numeral 3; 300, numeral 4, y 313, numeral 4, reconocen a las entidades territoriales la facultad de establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, pero siempre de conformidad con la Constitución y la ley.

En ese sentido, la potestad tributaria territorial es derivada y no originaria. Esto significa que las asambleas departamentales y los concejos municipales o distritales no pueden crear libremente un nuevo tributo sin que exista previamente una ley nacional que lo cree o autorice. La Corte Constitucional ha señalado que las entidades territoriales no poseen soberanía fiscal y que su autonomía tributaria debe ejercerse dentro del marco fijado por el legislador. En consecuencia, la ley nacional debe proporcionar, como mínimo, una autorización suficientemente determinada y

delimitar el hecho generador del tributo, mientras que la ordenanza o el acuerdo territorial puede desarrollar sus restantes elementos dentro de los límites legales.

Bajo este modelo surgieron los principales gravámenes territoriales con destinación específica:

1. La estampilla Procultura. Su antecedente nacional se encuentra en el artículo 38 de la Ley 397 de 1997, Ley General de Cultura. Posteriormente, Ley 666 de 2001 modificó y desarrolló dicha disposición, autorizando a las asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales para ordenar la emisión de la Estampilla Procultura. La misma ley permitió que las corporaciones territoriales determinaran el hecho generador, la base gravable y demás elementos del gravamen, dentro de una tarifa comprendida entre el 0,5% y el 2%. Sus recursos deben destinarse al fomento, promoción e infraestructura de la actividad cultural y a los demás propósitos expresamente definidos por la ley.

2. La tasa Pro Deporte y Recreación fue creada y autorizada en el ámbito nacional por la Ley 2023 de 2020. Esta norma facultó a las asambleas departamentales y a los concejos municipales y distritales para adoptarla en sus respectivas jurisdicciones. Su recaudo se destina a financiar programas, proyectos, infraestructura, dotación y actividades relacionadas con el deporte y la recreación. La ley estableció como límite una tarifa de hasta el 2,5% sobre los actos sometidos al gravamen.

3. La estampilla Pro-Hospitales Universitarios Públicos tiene como fundamento general la Ley 645 de 2001 mediante la cual se autorizó a las asambleas departamentales de los territorios donde funcionen hospitales universitarios para ordenar su emisión y destinar el recaudo al mantenimiento, dotación, ampliación y funcionamiento de estas instituciones. Se trata principalmente de una autorización departamental y no de una estampilla que pueda ser adoptada indiscriminadamente por todos los municipios. Adicionalmente, el Congreso ha expedido numerosas leyes particulares que autorizan estampillas para hospitales específicos, universidades o instituciones determinadas. Por ello, cada estampilla Pro hospital debe revisarse a partir de su correspondiente ley nacional habilitante.

4. La estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor. Su origen se remonta a la Ley 48 de 1986, que autorizó la estampilla destinada a los centros de bienestar del anciano. El instrumento fue actualizado por la Ley 687 de 2001 y posteriormente por la Ley 1276 de 2009, que le otorgó su denominación actual y destinó sus recursos a los Centros Vida y Centros de Bienestar del Anciano.

5. La estampilla para la Justicia Familiar. Fue autorizada por el artículo 22 de la Ley 2126 de 2021. Las asambleas y los concejos pueden adoptarla para contribuir a la financiación de las comisarías de familia, incluyendo sus gastos de personal, dotación, digitalización e infraestructura, de acuerdo con las condiciones establecidas por la propia ley.

6. Estampilla Pro Electrificación Rural. Sus antecedentes se encuentran en la Ley 23 de 1986 y en la Ley 1059 de 2006. Posteriormente, la Ley 1845 de 2017 autorizó a las asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales para emitir esta estampilla, cuyos recursos se destinan exclusivamente a la financiación de proyectos de electrificación rural.

7. Contribución especial sobre contratos de obra pública. Fue establecida en el ámbito nacional por el artículo 120 de la Ley 418 de 1997 y desarrollada mediante sus modificaciones y prórrogas. A diferencia de las estampillas de adopción facultativa, esta contribución fue creada directamente por el legislador y grava, en los casos definidos legalmente, la celebración de contratos de obra pública para financiar fondos y programas de seguridad.

Sin embargo, aunque el estatuto tributario municipal constituye el instrumento mediante el cual cada municipio incorpora, desarrolla y administra los tributos previamente autorizados por el legislador nacional, dicho estatuto no es la fuente originaria del tributo ni puede crear una estampilla, tasa, contribución o sobretasa que carezca de habilitación legal previa.

Ahora bien, el análisis de los instrumentos tributarios con destinación específica vigentes en Colombia evidencia una asimetría frente al sector vivienda. Mientras diferentes sectores cuentan con estampillas, tasas o contribuciones legalmente autorizadas que aseguran fuentes permanentes de financiación, no existe una regla nacional de alcance general que garantice la destinación estable de recursos para vivienda. Esta situación resulta especialmente significativa porque el parque inmobiliario residencial constituye una parte esencial de la base gravable del impuesto predial unificado y aporta anualmente al recaudo de los municipios; no obstante, esos recursos ingresan al presupuesto territorial sin que exista un porcentaje mínimo de destinación que asegure su reinversión en vivienda nueva, mejoramientos, gestión del suelo, saneamiento predial, titulación, estudios, diseños, actualización de instrumentos de ordenamiento territorial o atención habitacional derivada de emergencias.

En consecuencia, aunque la vivienda contribuye de manera continua a la generación de ingresos propios municipales, el sector no dispone de una destinación financiera igualmente continua que garantice la sostenibilidad de sus programas. Esta ausencia hace que la inversión habitacional dependa, en gran medida, de disponibilidades presupuestales anuales, convocatorias nacionales, recursos de regalías o decisiones coyunturales de cada gobierno.

IV. MARCO JURÍDICO

La reforma constitucional propuesta encuentra fundamento jurídico integral en cuatro planos

concurrentes que a continuación se desarrollan: el bloque de constitucionalidad, con particular incidencia del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las Observaciones Generales del Comité DESC; el fundamento constitucional interno, articulado en los artículos 51, 93, 287, 317, 362 y 375 de la Carta; el marco legal aplicable, integrado por las Leyes 3ª de 1991 "crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y establece el subsidio familiar de vivienda , 388 de 1997, 1454 de 2011, 1523 de 2012, Ley 2079 de 2020, Decreto número 1077 de 2015 y Ley 819 de 2003; y la línea jurisprudencial consolidada de la Corte Constitucional que reconoce la fundamentalidad autónoma del derecho a la vivienda digna y válida la técnica constitucional de habilitación expresa para intervenciones legislativas sobre rentas endógenas territoriales.

A) Fundamento constitucional

La reforma propuesta encuentra fundamento constitucional integral en cuatro dimensiones normativas concurrentes: el derecho fundamental a la vivienda digna consagrado en el artículo 51; el principio de solidaridad como fundamento estructural del Estado social de derecho; el régimen de autonomía territorial y protección de las rentas endógenas; y la vía de reforma constitucional como ruta técnicamente idónea conforme al artículo 375 constitucional.

Derecho fundamental a la vivienda digna — artículo 51 C. P. El artículo 51 de la Constitución Política dispone que "todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda". El mandato constitucional es de doble dimensión: reconocimiento del derecho y creación positiva de los sistemas que lo hagan efectivo. La expresión "sistemas adecuados de financiación a largo plazo" contenida en el propio texto constitucional es especialmente relevante para la reforma que se propone: no basta con reconocer el derecho; el constituyente ordenó al Estado crear los sistemas de financiación que aseguren su realización sostenida en el largo plazo. La ausencia hasta hoy de una fuente presupuestal territorial permanente evidencia el incumplimiento parcial de este mandato constitucional, que la reforma pretende subsanar.

Principio de solidaridad — artículos 1°, 2°, 95.2 y 288 C. P. La solidaridad no es un valor programático ni una aspiración retórica del ordenamiento colombiano. Es un principio fundacional del Estado social de derecho consagrado con fuerza normativa vinculante. El artículo 1° constitucional define a Colombia como "Estado social de derecho fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran". El artículo 2° constitucional consagra como fin esencial del Estado "servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución". El artículo 95.2 constitucional consagra como deber de la persona y del ciudadano "obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas". Y el artículo 288 constitucional desarrolla operativamente el principio en el ámbito territorial mediante los mandatos de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y solidaridad entre los niveles de gobierno.

El principio de solidaridad justifica constitucionalmente la reforma en tres dimensiones específicas: primero, sustenta la obligación estatal de asegurar una fuente presupuestal territorial permanente para el derecho fundamental a la vivienda de todos los colombianos, sin discriminación por capacidad fiscal municipal; segundo, sustenta los mecanismos de compensación y convergencia previstos en la reforma en favor de las entidades territoriales de menor capacidad fiscal y mayor déficit habitacional; y tercero, sustenta la activación automática del porcentaje pleno en municipios y distritos con declaratoria de calamidad, en respuesta solidaria del ordenamiento constitucional frente a la emergencia.

Régimen de autonomía territorial y protección de rentas endógenas — artículos 287, 317 y 362 C. P. Los artículos 287, 317 y 362 constitucionales configuran el régimen de autonomía territorial y de protección de las rentas endógenas. El artículo 287 consagra el derecho de las entidades territoriales a "administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones". El artículo 317 reserva a los municipios y distritos la potestad exclusiva de gravar la propiedad inmueble, y contiene ya una destinación específica (el porcentaje ambiental destinado a las Corporaciones Autónomas Regionales) que constituye precedente constitucional propio y análogo. El artículo 362 protege las rentas tributarias territoriales frente a la injerencia de la Nación, disponiendo que "los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares". La reforma opera exclusivamente dentro de este régimen: no transfiere la propiedad de la renta a la Nación, no compromete recursos del Presupuesto General de la Nación y no altera la titularidad territorial del impuesto predial.

Justificación de la vía del proyecto de acto legislativo — artículo 375 C. P. La opción por la vía de reforma constitucional, y no por la vía de ley ordinaria, no responde a una preferencia política sino a una exigencia técnica derivada de la propia doctrina constitucional. La Corte Constitucional ha construido, desde la Sentencia C-219 de 1997, la doctrina de las rentas endógenas territoriales, según la cual la intervención legislativa sobre rentas endógenas que sea uniforme, obligatoria, permanente y recaiga sobre renta preexistente y

consolidada, requiere habilitación constitucional expresa. El proyecto reúne exactamente esas cuatro características. Por tanto, tramitarlo como ley ordinaria lo expondría al juicio integrado de proporcionalidad estricto con alta probabilidad de inexequibilidad. El acto legislativo, en cambio, crea directamente la habilitación constitucional expresa que la doctrina exige. El artículo 375 constitucional regula el procedimiento agravado aplicable "ocho debates en dos períodos ordinarios y consecutivos, con aprobación por mayoría absoluta en segunda vuelta y con aplicación del principio de identidad flexible", procedimiento al que la iniciativa se someterá íntegramente.

B) Fundamento legal

El marco legal vigente en materia de vivienda, ordenamiento territorial, gestión del riesgo y responsabilidad fiscal aporta contenido operativo al derecho constitucional a la vivienda digna, y respecto de él la nueva habilitación constitucional constituye la fuente presupuestal territorial hasta hoy ausente. A continuación se identifican las disposiciones legales aplicables y los extractos que sustentan directamente el proyecto.

Ley 3ª de 1991 — Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social. Esta ley marco creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, definió el subsidio familiar de vivienda como mecanismo central de la política habitacional y estableció el marco institucional para su operación. Su artículo 1° dispone que "créase el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, integrado por las entidades públicas y privadas que cumplan funciones conducentes a la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas de esta naturaleza". La reforma constitucional que se propone se articula con este sistema y aporta la fuente territorial estable y protegida que hasta hoy le falta para su operación sostenida en el nivel local. Los usos elegibles previstos por el proyecto —reconstrucción, mejoramiento, reasentamiento, titulación, gestión de suelo— corresponden precisamente al ámbito material que la Ley 3ª de 1991 identifica como funciones del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.

Ley 388 de 1997 — Ordenamiento Territorial y Gestión de Suelo. Esta ley regula el ordenamiento territorial, la gestión pública de suelo, la participación en plusvalías, el reparto equitativo de cargas y beneficios y los planes de ordenamiento territorial como instrumento de planeación integral del hábitat. Su artículo 3° consagra como función pública del urbanismo, entre otras, "posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.

"La reforma constitucional dialoga naturalmente con esta ley: la gestión de suelo seguro incluida en los usos elegibles corresponde al ámbito material regulado por la Ley 388, y las herramientas de la ley —participación en plusvalías, valorización, reparto equitativo de cargas y beneficios— constituyen instrumentos complementarios de la nueva fuente territorial.

Ley 1454 de 2011 — Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). Esta ley orgánica desarrolla los principios constitucionales de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad entre los niveles de gobierno, y proporciona el marco orgánico para la articulación Nación-departamento-municipio en la ejecución de políticas públicas territoriales. Su artículo 3° consagra los principios rectores del ordenamiento territorial, entre ellos: "solidaridad y equidad territorial. Con el fin de contribuir al desarrollo armónico del territorio colombiano, la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial de mayor capacidad política, económica y fiscal, apoyarán aquellas entidades de menor desarrollo relativo". Este marco es el fundamento institucional para el desarrollo posterior, en la ley de desarrollo del acto legislativo, de mecanismos de concurrencia nacional y compensación territorial en favor de las entidades de menor capacidad fiscal.

Ley 1523 de 2012 — Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Esta ley regula el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, establece las obligaciones concurrentes de los tres niveles del Estado en respuesta a calamidad pública y define los mecanismos institucionales de coordinación de la respuesta. Su artículo 2° dispone que "la gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano. En cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entiéndase: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres". La reforma articula expresamente con esta ley al prever que, en municipios y distritos con declaratoria de calamidad pública o emergencia conforme a sus disposiciones, la aplicación del porcentaje pleno del quince por ciento opera de pleno derecho desde la vigencia fiscal en curso.

La Ley 2079 de 2021 - Política Pública de Vivienda y Hábitat. Estableció disposiciones en materia de vivienda y hábitat, reconociendo esta política pública como una política de Estado y fijando, entre otros objetivos, reducir el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo, así como facilitar el acceso a la vivienda en condiciones de equidad, transparencia y enfoque diferencial.

Ley 819 de 2003 — Normas Orgánicas de Presupuesto y Responsabilidad Fiscal. Esta ley establece las normas orgánicas de presupuesto y de responsabilidad fiscal, en particular el análisis de impacto fiscal exigido por su artículo 7°, que dispone: "En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo". La reforma constitucional que se propone es plenamente compatible con este marco: no impacta el Presupuesto General de la Nación, opera exclusivamente sobre renta endógena territorial

preservada en el patrimonio de los municipios y distritos, y su régimen asegura adaptabilidad al Marco Fiscal de Mediano Plazo territorial.

El Decreto número 1077 de 2015 – Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio compiló y unificó las disposiciones reglamentarias aplicables al sector, estableciendo el marco jurídico, técnico y administrativo para la formulación y ejecución de políticas, programas y proyectos de vivienda y hábitat. Entre otros aspectos, regula el subsidio familiar de vivienda, la vivienda de interés social y prioritario, el ordenamiento territorial, la gestión y financiación del suelo, las licencias urbanísticas y la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico, con el propósito de facilitar el acceso a soluciones habitacionales adecuadas y promover un desarrollo territorial ordenado y sostenible.

Decreto número 413 de 2025. Regula principalmente la modalidad de mejoramiento de vivienda, sus disposiciones constituyen un desarrollo reciente de los principios y enfoques que orientan la política nacional de vivienda, especialmente en lo relacionado con el reconocimiento de las condiciones particulares de los hogares y de los territorios.

C) Fundamento jurisprudencial

La fundamentación jurisprudencial se articula en tres líneas concurrentes de precedente constitucional consolidado. A continuación, se identifican las sentencias decisivas y se transcriben los extractos aplicables al proyecto.

Línea de fundamentalidad autónoma del derecho a la vivienda digna. La construcción doctrinal atravesó tres etapas sucesivas. El giro doctrinal se produjo con la **Sentencia T-227 de 2003 (M. P. Eduardo Montealegre Lynett)**, que estableció los tres criterios de fundamentalidad aplicados por la Corte desde entonces:

"Serán derechos fundamentales aquellos que (i) se relacionen funcionalmente con la realización de la dignidad humana, (ii) puedan traducirse o concretarse en derechos subjetivos y (iii) encuentren consensos dogmáticos, jurisprudenciales o de derecho internacional, legal y reglamentario sobre su fundamentalidad". (Corte Constitucional, Sentencia T-227 de 2003).

La consolidación se produjo con la **Sentencia T-016 de 2007**, que abandonó definitivamente la teoría de la conexidad y adoptó el criterio de esencialidad para la dignidad humana:

"La fundamentalidad de los derechos no depende —ni puede depender— de la manera como estos derechos se hacen efectivos en la práctica. Los derechos todos son fundamentales pues se conectan de manera directa con los valores que las y los Constituyentes quisieron elevar democráticamente a la categoría de bienes especialmente protegidos por la Constitución". (Corte Constitucional, Sentencia T-016 de 2007).

La aplicación específica al derecho a la vivienda se desarrolló en la **Sentencia T-583 de 2013**, que precisó el carácter de derecho subjetivo exigible:

"El derecho a la vivienda digna es un auténtico derecho fundamental cuya efectividad se deriva de "una serie de decisiones políticas y presupuestales" que, por su relevancia, están sujetas a la lógica de la progresividad. La labor del Estado consiste en desarrollar una política pública en materia de vivienda que responda a los presupuestos constitucionales que exige la garantía plena del derecho". (Corte Constitucional, Sentencia T-583 de 2013).

Esta línea jurisprudencial se ha ratificado y consolidado en las Sentencias **T-595 de 2008, T-203A de 2018, T-268 y T-486 de 2024 y T-078 de 2026**, configurando un precedente constitucional estable y vinculante que reconoce a la vivienda digna como derecho fundamental autónomo, directamente exigible frente al Estado, con contenido prestacional determinado y con obligaciones positivas de garantía.

Aplicación al proyecto. Este precedente sustenta directamente la iniciativa. Si la Corte Constitucional ha reconocido durante casi dos décadas la fundamentalidad autónoma del derecho a la vivienda digna, con contenido prestacional exigible al Estado, la ausencia de una fuente presupuestal territorial permanente para su realización constituye una contradicción estructural del ordenamiento que la reforma pretende resolver.

Línea de rentas endógenas territoriales. La línea troncal se inicia con la **Sentencia C-219 de 1997 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz),** que estableció la distinción constitucional fundamental entre rentas endógenas y exógenas:

"Los recursos endógenos son aquellos que resultan del esfuerzo fiscal propio de la entidad territorial, mientras que los recursos exógenos son los que le son transferidos por la Nación. Los primeros gozan de una protección constitucional reforzada frente a la injerencia del legislador nacional". *(Corte Constitucional, Sentencia C-219 de 1997).*

Esta línea se desarrolla en la **Sentencia C-925 de 2006**, que consolida el régimen de protección de rentas endógenas territoriales:

"Cuando el legislador interviene una fuente endógena de financiación de las entidades territoriales, la carga argumentativa se invierte: es el legislador quien debe demostrar que existe un fundamento constitucional expreso, o una finalidad constitucionalmente imperiosa que justifique la restricción a la autonomía territorial". (Corte Constitucional, Sentencia C-925 de 2006).

Aplicación al proyecto. De esta línea emerge la regla que gobierna la materia y que justifica técnicamente la vía escogida: la intervención legislativa sobre rentas endógenas territoriales requiere habilitación constitucional expresa cuando la medida es uniforme, obligatoria, permanente y recae sobre una renta preexistente y consolidada. El proyecto reúne exactamente esas cuatro características. Por tanto, la ruta técnicamente correcta —y la única viable desde la perspectiva del control constitucional posterior— es el acto legislativo. El acto legislativo no contradice la doctrina de rentas endógenas: la cumple, al crear directamente la habilitación constitucional expresa que esa misma doctrina exige.

Precedente decisivo del Acto Legislativo 03 de 2011 y Sentencia C-288 de 2012. El Acto Legislativo 03 de 2011 incorporó el principio de sostenibilidad fiscal en el artículo 334 de la Constitución, restringiendo transversalmente la autonomía presupuestal de todas las entidades del Estado, incluidas las territoriales. Fue demandado alegando sustitución del eje de autonomía territorial. La **Sentencia C-288 de 2012** (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva) lo declaró exequible aplicando el juicio de sustitución, con las siguientes consideraciones aplicables al proyecto que aquí se justifica:

"La sostenibilidad fiscal no puede ser considerada un principio o un valor constitucional que se oponga a la vigencia de los derechos, sino un instrumento que permite alcanzar de mejor manera los fines esenciales del Estado social de derecho. Su incorporación como criterio orientador no sustituye la Constitución, sino que la desarrolla en tensión legítima con otros principios de igual jerarquía constitucional". (Corte Constitucional, Sentencia C-288 de 2012).

La analogía con la reforma que aquí se propone es directa y favorable: si una restricción transversal a la autonomía presupuestal fundada en un principio económico general (sostenibilidad fiscal) fue admitida por la Corte, con mayor razón lo será una restricción parcial y focalizada del gasto territorial fundada en un derecho fundamental autónomo con protección internacional reforzada (vivienda digna). La sostenibilidad fiscal restringe el gasto de todas las entidades, en todas las materias, de manera transversal. La reforma que se propone restringe una porción específica —quince por ciento— del gasto de una fuente específica —el predial— para una finalidad específica —vivienda digna—. Es un alcance sustancialmente menor, con fundamento constitucional sustantivo al menos tan robusto como el principio económico que sustentó el Acto Legislativo 03 de 2011. Por tanto, la reforma supera el juicio de sustitución.

V. IMPACTO FISCAL

El artículo 7°, de la Ley 819, de 2003, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*, determina que en la exposición de motivos y en las ponencias de los proyectos de ley se debe hacer explícito el costo fiscal que se genera por el gasto ordenado o por el otorgamiento de beneficios tributarios, que debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, al mismo tiempo que debe señalar la fuente de financiación de dicho costo.

La iniciativa tiene por objeto introducir una habilitación constitucional para que la ley determine la destinación de un porcentaje del recaudo efectivo anual del impuesto predial unificado a la financiación de vivienda digna, hábitat, reconstrucción, mejoramiento, reasentamiento, titulación y gestión de suelo seguro en los respectivos municipios y distritos. En consecuencia, la reforma no crea un nuevo gasto, sino que establece una regla de destinación sobre recursos territoriales ya existentes.

En todo caso, la definición concreta del porcentaje, las condiciones de aplicación, los mecanismos de ejecución y los demás aspectos presupuestales y fiscales serán objeto de desarrollo legal posterior, oportunidad en la cual deberá evaluarse su incidencia fiscal y su compatibilidad con las reglas de sostenibilidad y responsabilidad fiscal aplicables.

Asimismo, la reforma preserva la naturaleza endógena del impuesto predial unificado, la titularidad territorial de sus recursos y la autonomía administrativa y ejecutora de los municipios y distritos, por lo que no implica transferencia de estos recursos a la Nación ni modificación de su titularidad.

Sin perjuicio de lo anterior, durante el trámite legislativo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá rendir concepto y aportar los elementos técnicos, económicos y fiscales que considere pertinentes respecto de los efectos de la iniciativa, en atención a sus competencias y a la información con que cuenta para el análisis de sus eventuales implicaciones fiscales.

VI. CONFLICTO DE INTERESES

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual *"El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar".*

Procedo a indicar los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa, así:

"**Artículo 1º.** El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así: (…)

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es

decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el Congresista en el futuro.

c) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

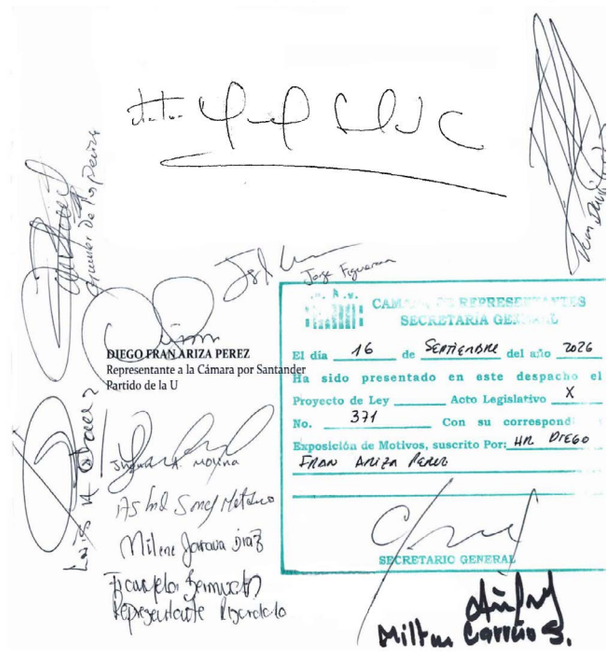
d) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el Congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el Congresista. El Congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el Congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)".

Por tanto, y de forma orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Representantes, ya que es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

En conclusión, este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a) del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, sobre las hipótesis de cuándo se entiende que no hay conflicto de interés. Sin embargo, la decisión es netamente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo que se deja a criterio de los Representantes basado en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica.



PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 425 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferencial para pequeños agricultores y agricultoras de cultivos de uso ilícito.

Bogotá, D. C., septiembre de 2026

Honorable

NICOLÁS ANTONIO BARGUIL CUBILLOS

Presidente

Cámara de Representantes.

Referencia: Radicación del proyecto de ley *"Por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferencial para pequeños agricultores y agricultoras de cultivos de uso ilícito"*.

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 140 numeral 1º de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley *"por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferencial para pequeños agricultores y agricultoras de cultivos de uso ilícito"*, con el fin de surtir el respectivo trámite legislativo. Por tal motivo, anexamos el original en formato PDF con firmas y dos copias, en formato PDF sin firmas, y formato Word sin firmas.

En este sentido, se presenta a consideración el presente proyecto de ley, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley y la Constitución. Por tal motivo, adjuntamos vía correo electrónico en formato PDF y Word para que se dé cumplimiento a lo reglado en la Ley 5ª de 1992.

Cordialmente,





PROYECTO DE LEY NÚMERO 425 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferencial para pequeños agricultores y agricultoras de cultivos de uso ilícito.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. ***Objeto.*** La presente ley tiene por objeto desarrollar las disposiciones del artículo 5° transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del Acuerdo Final para una Paz Estable y Duradera y, en tal medida, establecer un tratamiento penal diferencial, transitorio y condicionado para los pequeños agricultores y agricultoras de cultivos de uso ilícito que derivan su subsistencia de tal actividad en razón de su situación de especial protección constitucional por su vulnerabilidad económica o social y su particular relación con el territorio.

Artículo 2°. ***Ámbito de aplicación.*** La presente ley aplicará a pequeños agricultores y agricultoras de cultivos de uso ilícito que se comprometan voluntariamente a la sustitución de sus cultivos de uso ilícito, la no resiembra y a no estar involucrados en labores asociadas a estos en el marco de una vinculación a cualquiera de los planes o proyectos que integran el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos PNIS o cualquier otro programa estatal destinado a la sustitución de cultivos de uso ilícito o intervenciones de transformación territorial dirigidas a las familias campesinas.

Artículo 3°. ***Tratamiento penal diferencial.*** El tratamiento penal diferencial consistirá en la renuncia, por parte de la autoridad competente, al ejercicio de la acción penal o la extinción de la pena o de la acción de extinción de dominio por la conductas tipificadas en el artículo 375 de la Ley 599 de 2000, por única vez, y con previa verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley y el acogimiento a cualquiera de los programas que integran el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos PNIS o cualquier otra iniciativa estatal destinada a la sustitución de cultivos de uso ilícito o intervenciones de transformación territorial encaminadas al mismo fin.

Artículo 4°. ***Modificación al Código Penal.*** Adiciónese un parágrafo al artículo 375 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Parágrafo. En desarrollo del punto 4.1.3.4. del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, las personas procesadas o condenadas por el delito del que trata el presente artículo no serán sujetos de acción penal y serán beneficiarias de un trato penal diferencial y transitorio según lo dispuesto en la Ley cuando sean considerados como "pequeño agricultor o agricultora de cultivos de uso ilícito" y la comisión de la conducta punible se haya dado con ocasión y en desarrollo del conflicto armado. Para los fines de lo dispuesto en el presente parágrafo transitorio la Ley definirá la expresión "pequeño agricultor o agricultora de cultivos de uso ilícito".

Artículo 5°. ***Pequeño agricultor o agricultora de cultivos de uso ilícito.*** En el marco de lo dispuesto en la presente ley y para todos los fines pertinentes, se entenderá como "pequeño agricultor o agricultora de cultivos de uso ilícito" al campesino, sujeto de especial protección constitucional en razón de su situación de vulnerabilidad económica o social y su particular relación con el territorio en los términos del artículo 64 de la Constitución Política, cuyo sustento provenga principalmente de plantaciones catalogadas como cultivos de uso ilícito y dicho cultivo no exceda tres (3) hectáreas de tierra.

Artículo 6°. ***Solicitud de beneficios.*** Las personas condenadas por el delito descrito en el artículo 375 de la Ley 599 de 2000 podrán solicitar por única vez la extinción de la sanción penal al juez de ejecución de penas y medidas de seguridad, quien la decretará al constatar:

1. Que el solicitante se encuentre inscrito en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos o cualquier otra estrategia de sustitución de cultivos de uso ilícito que el Gobierno nacional defina;

2. Que el área cultivada por la cual se dictó la condena original sea igual o menor a tres (3) hectáreas;

3. Que el cultivo hubiese sido necesario para proveer la subsistencia personal o familiar;

4. Que la persona presente ante el Director del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos, o quien haga sus veces, un acta de compromiso según la cual renuncie irrevocablemente a cultivar o mantener las plantaciones de uso ilícito;

5. Que la persona no sea agente del Estado o miembro de un grupo al margen de la Ley según la categorización hecha por el Gobierno nacional.

Asimismo, las personas sujetas a un proceso penal en curso por el delito referido en el inciso primero del presente artículo podrán solicitar al juez de conocimiento por única vez la extinción de la acción penal respecto a los delitos en concurso de los que trata el artículo 10 de la presente ley y siguiendo las disposiciones establecidas en tal artículo tras acreditar los mismos requisitos aquí exigidos a los condenados para la solicitud de la extinción de la sanción.

Parágrafo 1°. Para la concesión de ambos beneficios se procederá según lo establecido en la Ley.

Parágrafo 2°. Para la suscripción del acta referida en el numeral 4 del presente artículo, el interesado informará al Ministerio Público o a la Fiscalía General de la Nación de su voluntad personalmente o por medio de apoderado. El Ministerio Público o la Fiscalía General de la Nación, comunicará a su vez la intención del procesado o condenado a la dirección del PNIS y facilitará lo necesario para la culminación del trámite.

Artículo 7°. ***Priorización***. Los jueces competentes priorizarán las solicitudes de extinción de sanción o de acción penal referidas en la presente ley cuando hayan sido presentadas por madres cabeza de familia.

Artículo 8°. ***Exclusión de beneficios.*** Las personas que, habiéndose acogido a los beneficios de la presente ley, reincidan en la comisión de la conducta punible del artículo 375 de la Ley 599 de 2000 o incumplan los compromisos pactados en el acta referida en el numeral 4 del artículo 6, no podrán gozar nuevamente de ellos y serán juzgados según las normas generales de procedimiento penal.

Tampoco podrán acceder a estos beneficios aquellas personas que, siendo condenadas por el delito del artículo 375 de la Ley 599 de 2000, hayan completado su condena.

Artículo 9°. ***Mecanismo de monitoreo y verificación.*** Como garantía de la observancia de las cláusulas del beneficio referido en la presente ley, el Gobierno nacional, a través de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito o quien haga sus veces, dispondrá un mecanismo de monitoreo y seguimiento que verificará el efectivo cumplimiento del compromiso suscrito por los beneficiarios del tratamiento penal diferencial.

El mecanismo referido deberá comprender verificaciones periódicas con informes escritos, visitas de campo, testimonios de la comunidad y el uso de tecnologías de monitoreo como imágenes satelitales, información georreferenciada u otras disponibles.

Parágrafo. En los casos en los que, a través del mecanismo de verificación dispuesto en el presente artículo, se evidencie el incumplimiento de los compromisos suscritos, el beneficiario será excluido de los beneficios del presente tratamiento penal diferencial según lo dispuesto en el artículo precedente.

Artículo 10. ***Concurso de conductas punibles.*** El tratamiento penal diferencial no será aplicable al solicitante cuando la conducta del artículo 375 de la Ley 599 de 2000 concurse o haya concursado en el *iter procesal* con otra u otras diferentes a la de los artículos 377 o 382 del mismo estatuto penal.

Artículo 11. ***Efectos sobre los bienes.*** Las medidas existentes sobre los bienes vinculados a los pequeños predios en los cuales se cultive o conserve las plantaciones de uso ilícito según lo dispuesto en el artículo 375 del Código Penal, así como sobre los demás procesos referidos en la presente ley serán suspendidas o levantadas, según corresponda, por las autoridades competentes, según sea el caso. Asimismo, serán suspendidos o terminados los procesos de extinción de dominio adelantados contra quienes resulten favorecidos con la renuncia al ejercicio de la acción penal.

Los bienes referidos en el inciso anterior serán devueltos a los beneficiarios del tratamiento penal diferencial, siempre y cuando demuestren, conforme a la ley o con prueba así sea sumaria, su relación jurídica con el bien y este no haya sido enajenado a terceros de buena fe exenta de culpa.

Parágrafo 1°. Corresponde a la autoridad competente desvirtuar la presunción constitucional de buena fe cualificada, que rige durante todo el proceso de Extinción de Dominio.

Parágrafo 2°. Los beneficiarios del tratamiento penal diferencial del que trata la presente ley podrán presentar acción de revisión contra la sentencia de extinción de dominio ejecutoriada con el fin de recuperar su propiedad en virtud del numeral 1 del artículo 73 de la Ley 1708 de 2014. El juez competente decidirá el asunto.

Parágrafo 3°. La enajenación de los bienes a terceros de buena fe en los términos de este artículo y para los fines de la presente ley no generará responsabilidad extracontractual del Estado.

Artículo 12. ***Causal adicional de archivo en el proceso de extinción de dominio.*** Además de las causales previstas en el artículo 124 de la Ley 1708 de 2014, el Fiscal General de la Nación o su delegado podrán proferir resolución de archivo, previa motivación fáctica, jurídica y probatoria, en cualquier momento que se verifique que los titulares de derechos sobre los bienes que llegaren a identificarse son beneficiarios del tratamiento penal diferencial del que trata la presente ley.

Artículo 13. ***Enfoques de aplicación.*** El Estado reconoce las diferencias particulares de las poblaciones en razón de su diversidad étnica y cultural, procedencia territorial e identidad de género; por ello, se tendrán estos criterios como enfoques necesarios en la implementación de lo dispuesto en la presente ley.

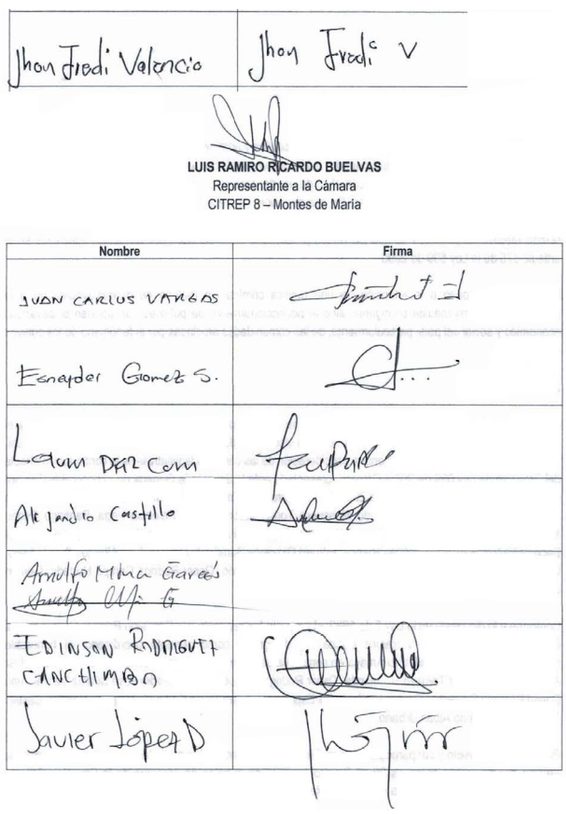
Parágrafo. El Ministerio del Interior garantizará por los medios que considere pertinentes el derecho a la consulta previa para las comunidades indígenas en el marco de lo establecido en la presente ley y en

concordancia con los enfoques determinados en el inciso precedente.

Artículo 14. ***Reglamentación.*** El Gobierno nacional dispondrá de un año contado a partir de la promulgación de la presente ley para adoptar las disposiciones necesarias para la implementación del Tratamiento Penal Diferencial y adaptar el andamiaje institucional para el cumplimiento de sus fines.

La Agencia de Renovación del Territorio a través de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito conjuntamente con la dirección del Programa Nacional para la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, o las oficinas que hagan sus veces, reglamentarán los procedimientos pertinentes para la suscripción del acta de compromiso referida en el numeral 4 del artículo 6° y el mecanismo de verificación del artículo 9 de la presente ley en término no mayor a un año de su promulgación.

Artículo 15. ***Vigencia y derogatorias.*** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean expresamente contrarias.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objetivo

La presente ley tiene por objeto crear mecanismos sociales y administrativos para reconocer un tratamiento penal diferencial, transitorio y condicionado, a las personas afectadas por la problemática de cultivo de plantaciones de uso ilícito en el país, con el fin de aportar elementos para la consolidación y sostenibilidad de la Paz en el período de posconflicto. En esa dirección, se crean herramientas que ofrecen alternativas dirigidas a reducir la judicialización, limitar el uso del encarcelamiento como retribución penal y disminuir el tiempo efectivo de privación de libertad de los procesados o condenados por los delitos tipificados en el artículo 375 de la Ley 599 de 2000.

Lo anterior, responde a la adopción de una política criminal en materia de drogas dirigida no a la judicialización como medida primigenia, sino al perfeccionamiento de políticas que aporten al desarrollo económico y social del país, particularmente, de las comunidades afectadas por el fenómeno de los cultivos de uso ilícito.

2. Antecedentes

La presente iniciativa legislativa no es nueva en su trámite congresional, es fruto de la maduración y el consenso de proyectos de Ley anteriores que han sido discutidos en el Congreso de la República. Es así, como este documento que se presenta a consideración de las cámaras legislativas es la continuación directa del Proyecto de Ley número 099 de 203 – Cámara, presentado ante la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes el 2 de agosto de 2023 por los Representantes Diógenes Quintero Amaya, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, James Hermenegildo Mosquera Torres, Leonor María Palencia Vega, Santiago Osorio Marín, Orlando Castillo Advíncula, Jorge Alejandro Ocampo Giraldo, John Jairo González Agudelo, Gabriel Becerra Yáñez, John Fredy Núñez Ramos, Eduard Giovanny Sarmiento Hidalgo, Luis Alberto Albán Urbano, Luis Ramiro Ricardo Buelvas, Wilmer Yesid Guerrero Avendaño, Óscar Rodrigo Campo Hurtado, Gerson Lisímaco Montaño Arizala.

Conforme a lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992, el proyecto fue repartido a la Comisión Primera Constitucional Permanente para iniciar su trámite donde fue designado como ponente coordinador el honorable Representante Diógenes Quintero Amaya en compañía de los honorables Representantes: Duvalier Sánchez Arango, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Óscar Rodrigo Campo Hurtado, Pedro José Suárez Vacca, Juan Daniel Peñuela Calvache, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Hernán Darío Cadavid Márquez, Marelen Castillo Torres y Luis Alberto Albán Urbano.

Para nutrir el proyecto y dar participación a la ciudadanía y las entidades del Estado, se convocó a Audiencia Pública que se realizó el jueves 29 de febrero de 2024 en el salón de sesiones de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes. En dicha audiencia participaron el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz de la Presidencia de la República, el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, la Defensoría del Pueblo, el Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas de la Universidad de los Andes y ciudadanía en general. Estos estamentos, a su vez, hicieron comentarios y aportes al proyecto que han sido conciliados en la presente ponencia.

El proyecto se debatió y votó en sesión del 19 de junio de 2024 donde se presentaron proposiciones que fueron aprobadas e incluidas en el texto recogido en el Acta 062 de la misma fecha. Fue

confirmado como ponente coordinador el honorable Representante Diógenes Quintero Amaya en compañía de los honorables Representantes: Duvalier Sánchez Arango, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Óscar Rodrigo Campo Hurtado, Pedro José Suárez Vacca, Juan Daniel Peñuela Calvache, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Hernán Darío Cadavid Márquez, Marelen Castillo Torres y Luis Alberto Albán Urbano.

Tras su aprobación en primer debate, el proyecto siguió nutriéndose de comentarios hechos por el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y la academia, así como de la participación ciudadana expresada en diversos comentarios enviados al autor y coordinador ponente. Sin embargo, pese a este avance sustancial en el texto, el proyecto fue archivado por vencimiento de términos al acabar la legislatura 2024-2025.

3. Contextualización del proyecto de ley

El Acuerdo Final logrado entre las FARC- EP y el Gobierno nacional, refleja la intención de las partes de encontrar una solución al problema de las drogas ilícitas a partir de los componentes básicos de la sustitución y erradicación de cultivos ilícitos, la prevención del consumo de sustancias sicoactivas y la lucha contra el narcotráfico y el lavado de activos. Para contribuir con el propósito de la sustitución y erradicación de cultivos ilícitos, en el acuerdo se pactó un tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores en aras de contribuir a la transformación económica y social de los territorios afectados por la problemática de las drogas ilícitas e intensificar la lucha contra los actores u organizaciones dedicadas al narcotráfico.

Como lo reconoce el Acuerdo Final, la persistencia del problema de las drogas ilícitas, está ligada a la existencia de condiciones de pobreza y marginalidad, debilidades de la política estatal y la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, que a su vez inciden en formas específicas de violencia que han atravesado, alimentado y financiado el conflicto armado interno. Aunque la política de lucha contra las drogas ejecutada en los últimos 30 años refleja algunos avances para enfrentar la problemática de las drogas ilícitas, como el desmantelamiento de bandas dedicadas al narcotráfico en toda su cadena (cultivo, producción, distribución y comercialización) y la erradicación considerable de hectáreas de plantaciones de uso ilícito; el fenómeno de las drogas ilícitas persiste en diferentes regiones del país. Esto demuestra que la política no ha logrado los resultados esperados.

A tono con la dificultad planteada, la presente ley pretende reorientar los esfuerzos de la política de lucha contra las drogas que venía implementándose hasta antes del Acuerdo Final, con el fin de adoptar medidas legislativas urgentes que respondan coherentemente a lo acordado entre el Gobierno nacional y las FARC EP, de manera que se garantice la sostenibilidad del Acuerdo Final y se logré un tratamiento penal razonable y proporcionado para los pequeños cultivadores de plantaciones de uso ilícito. Para tales efectos, el Subpunto 4.1.3.4. del Acuerdo Final **(Solución al problema de las drogas ilícitas),** señala lo siguiente:

"En el marco del fin del conflicto y en razón de su contribución a la construcción de la paz y al uso más efectivo de los recursos judiciales contra las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico y a partir de una visión integral de la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito, que tiene un origen multicausal, incluyendo causas de orden social y con el fin de facilitar la puesta en marcha del PNIS, el Gobierno se compromete a tramitar los ajustes normativos necesarios que permitan renunciar de manera transitoria al ejercicio de la acción penal o proceder con la extinción de la sanción penal contra los pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de cultivos de uso ilícito cuando, dentro del término de 1 año, contado a partir de la entrada en vigencia de la nueva norma, manifiesten formalmente ante las autoridades competentes, su decisión de renunciar a cultivar o mantener los cultivos de uso ilícito. El Gobierno nacional garantizará durante este año el despliegue del PNIS en todas las zonas con cultivos de uso ilícito para que se puedan celebrar los acuerdos con las comunidades e iniciará su implementación efectiva. El ajuste normativo deberá reglamentar los criterios para identificar quiénes son los pequeños agricultores y agricultoras de cultivos de uso ilícito. La manifestación voluntaria de renuncia al cultivo de uso ilícito y a la permanencia en dicha actividad, podrá darse de manera individual, o en el marco de acuerdos de sustitución con las comunidades. Este tratamiento podrá ser revocado por reincidencia en las conductas asociadas a cualquier eslabón de la cadena de producción de los cultivos de uso ilícito y sus derivados. Se dará prioridad en la implementación a los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito".

A su vez, el Subpunto 6.1.9. **(Prioridades para la implementación normativa)**, supone garantizar lo siguiente:

"El Acuerdo Final se incorporará conforme a las normas constitucionales. De forma prioritaria y urgente se tramitarán los siguientes proyectos normativos conforme al procedimiento establecido en el Acto Legislativo 1 de 2016 o mediante otro acto legislativo en caso de que el anterior procedimiento no estuviera vigente:

"Ley de tratamiento penal diferenciado para delitos relacionados con los cultivos de uso ilícito, cuando los condenados o procesados sean campesinos no pertenecientes a organizaciones criminales, (...)".

Asimismo, el artículo 5° transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017, señaló lo siguiente:

"(...) La ley reglamentará el tratamiento penal diferenciado a que se refiere el numeral 4.1.3.4. del Acuerdo Final en lo relativo a la erradicación

voluntaria de cultivos ilícitos, y determinará, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final, en qué casos y bajo qué circunstancias corresponde a la jurisdicción ordinaria la investigación y juzgamiento de los delitos de conservación y financiamiento de plantaciones (artículo 375 del Código Penal), tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (artículo 376 del Código Penal) y destinación ilícita de muebles o inmuebles (artículo 377 del Código Penal) cometidos por las personas respecto de quienes la JEP tendría competencia" (...).

Atendiendo lo anterior, el acto legislativo incorpora a la Constitución Política una nueva renuncia al ejercicio de la acción penal, a la extinción de la acción penal y extinción de la sanción penal, de acuerdo a lo previsto en el Punto 4.1.3.4. del Acuerdo Final de La Habana. Dicho punto contempla dos condiciones particulares para el tratamiento penal diferencial: (i). La suscripción de un compromiso de renuncia a cultivar o mantener los cultivos de uso ilícito; y (ii). Acogerse al Programa de Sustitución de Plantaciones de Uso Ilícito que adopte el Gobierno nacional.

En mérito de lo expuesto, el proyecto que se presenta pretende reglamentar el artículo 5° transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017, con el fin de permitir que la renuncia a la acción penal, la extinción de la acción penal y la extinción de la sanción penal prevista en el Punto 4.1.3.4. del Acuerdo Final, pueda aplicarse a las expresiones de criminalidad ordinaria enunciadas en dicho acto legislativo relacionada con las plantaciones de cultivos de uso ilícito, que por su influencia y conexión con el conflicto armado interno y la relación con la actividad que el grupo armado al margen de la ley desarrollaba en determinado territorio, se incluyeron en el marco de la política y justicia transicional del Estado.

4. Programa Nacional de Sustitución de Cultivos

El Decreto Ley 896 de 2017 crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), a cargo de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos adscrita a la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. La Dirección desarrollará las funciones relacionadas con el Programa en coordinación con las autoridades del orden nacional y territorial, y la participación de las comunidades. El objeto del PNIS es promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, a través del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito.

El equipo de seguimiento integral a los programas de Desarrollo Alternativo de UNODC realiza el monitoreo y la verificación del PNIS con el objetivo de evidenciar el cumplimiento de los compromisos que las familias cultivadoras asumen y constatar los avances en la ejecución de los componentes acordados entre el Gobierno de Colombia y las comunidades.

El proceso de monitoreo y verificación de UNODC comprende cuatro misiones durante toda la implementación del programa. En la primera misión se realiza la caracterización de los cultivos ilícitos a los beneficiarios inscritos como cultivadores (línea base); en la segunda misión se verifica la erradicación voluntaria de los lotes comprometidos; en la tercera misión (seguimiento) se verifica el cumplimiento de los compromisos suscritos en el acuerdo individual y se evidencian los avances en la implementación de los componentes del PAI (Plan de Atención Inmediata) familiar; y en la cuarta misión se obtiene la información para la elaboración de la línea final que permite evaluar los resultados y la efectividad de la intervención.

Sin embargo, el PNIS ha presentado fallas en su implementación que hacen pertinente tomar medidas tendientes a reformarlo. Según la Fundación Ideas para la Paz:

El PNIS debería pasar de un programa enfocado en las familias, a ser una plataforma para generar oportunidades en las áreas con presencia de cultivos ilícitos, que logre articular las diferentes acciones del Estado en las zonas donde opera. El Programa no debe continuar operando como una camisa de talla única, sino que debe adaptarse a las condiciones locales.

5. La inclusión de los pequeños cultivadores en el marco de la Justicia transicional y de la competencia de la justicia ordinaria para conocer del delito de cultivos ilícitos

El artículo 66 transitorio de la Constitución Política estableció los instrumentos de justicia transicional que puede implementar el Estado colombiano con la finalidad de "facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz estable y duradera", para lo cual el constituyente derivado autoriza la expedición de una ley estatutaria que otorgue un "tratamiento diferenciado para los distintos grupos armados al margen de la ley que hayan sido parte en el conflicto armado interno y también para los agentes del Estado, en relación con su participación en el mismo".

Esta regulación superior, sin embargo, no previó la aplicación de instrumentos de justicia transicional para personas no pertenecientes a los grupos armados al margen de la ley y que tampoco sean agentes del Estado, que hayan podido cometer infracciones a la ley penal como consecuencia del conflicto armado interno o compelidas por la violencia implícita del mismo que los haya conducido a la comisión de actos delictivos.

En el inciso 4° del artículo transitorio 66, se estableció la figura de la "renuncia condicionada a la persecución judicial penal de todos los casos no seleccionados" por la Fiscalía General de la Nación, figura que tampoco se refiere a personas que no

perteneciendo a los grupos armados al margen de la ley hubiesen cometido delitos en el marco del conflicto armado interno.

De esta forma, en el diseño constitucional de la política transicional y, en particular, en los instrumentos de justicia transicional que se consagran en la Constitución, quedó un vacío respecto de la situación de los particulares que por virtud del conflicto armado contribuyeron involuntariamente con las fuentes de alimentación o financiación del mismo, o se sometieron a las condiciones que las estructuras ilegales establecían mediante el poder de facto, para garantizar el ejercicio de algunos derechos fundamentales a los habitantes de la regiones que tenían bajo su control.

Es la situación, por ejemplo, de los pequeños cultivadores de coca, cannabis o amapola, que ejercían esta actividad como único medio adecuado de subsistencia en la región en donde operaban los actores ilegales, y no con el fin de alimentar y financiar el conflicto armado.

Así las cosas, el vacío constitucional del artículo 66 transitorio, lo llena el artículo 5° transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017, permitiendo que los pequeños cultivadores examinados en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la consolidación de una Paz estable y duradera, sean favorecidos con mecanismos de justicia transicional para abandonar las actividades ilegales y reincorporarse a la economía lícita del país.

El referido artículo 5° transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 advierte la necesidad de diferenciar en qué casos y bajo qué circunstancias corresponde a la jurisdicción ordinaria investigar y juzgar la conducta delictiva cometida por los pequeños cultivadores.

Como se referencia en el enunciado artículo, la Jurisdicción Especial para la Paz conocerá de manera preferente y de forma exclusiva de las conductas delictivas cometidas, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el marco del conflicto armado, para los combatientes de los grupos armados al margen de la ley que hayan suscrito con el Gobierno nacional un Acuerdo de Paz, Agentes del Estado y Terceros no pertenecientes a organizaciones o grupos armados. De acuerdo con la anterior disposición, la Jurisdicción Especial para la Paz tendría competencia para conocer del delito de conservación y financiación de plantaciones cuando es cometido por los sujetos allí definidos y bajo circunstancias especiales, como lo es el ánimo de alimentar o financiar el conflicto armado.

Frente a la situación de los pequeños cultivadores que reglamenta la presente ley, es decir, aquellos que cometieron el delito de conservación y financiación de plantaciones como consecuencia del conflicto interno o compelidos por la violencia implícita del mismo o por las condiciones que las estructuras ilegales establecían mediante el poder de facto para garantizar el ejercicio de algunos derechos fundamentales a los habitantes de la regiones que tenían bajo su control o que cultivaban plantaciones de uso ilícito como único medio adecuado de subsistencia en la región en donde operaban los actores ilegales, y que por ende contribuyeron involuntariamente a la financiación y alimentación del conflicto; no tendría competencia la Jurisdicción Especial para la Paz.

Además, no debe perderse de vista que la Jurisdicción Especial para la Paz consagra otros elementos que impedirían el ejercicio de su competencia para conocer de la conducta de los pequeños cultivadores, por cuanto no podrían cumplir las siguientes condiciones: (i) la dejación de las armas; (ii) el reconocimiento de responsabilidad; (iii) la contribución al esclarecimiento de la verdad y a la reparación integral de las víctimas; (iv) la liberación de los secuestrados, y (v) la desvinculación de los menores de edad reclutados ilícitamente que se encuentren en poder de los grupos armados al margen de la ley.

Así las cosas, la conducta de conservación y financiación de plantaciones de uso ilícito cuando es cometida por el pequeño cultivador que cobija la presente ley, estará sometida a la competencia de la justicia ordinaria en el marco de la renuncia al ejercicio de la acción penal, a la extinción de la acción penal y extinción de la sanción penal incorporada en la Constitución Política a través del artículo 5° del Acto Legislativo 01 de 2017.

La presente iniciativa, con el fin de garantizar la sostenibilidad del Acuerdo Final en cuanto a la exigencia del Punto 4 de lograr una solución al problema de las drogas ilícitas, pretende encontrar una solución al problema de los cultivos ilícitos dentro del marco de una política dirigida a la solución conjunta e integral que atienda las causas y consecuencias de dicho fenómeno y que permita el perfeccionamiento de estrategias que aporten al desarrollo económico y social de las poblaciones afectadas por los cultivos de uso ilícito.

6. Estimaciones de área de producción en economías de cultivos de coca

La Dirección de Drogas del Ministerio de Justicia realizó un análisis para determinar el área mínima promedio que una familia campesina necesitaría para obtener un ingreso equivalente a dos salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) mediante el cultivo y venta de hoja de coca. El estudio concluyó que este umbral se alcanza con un área de 3 hectáreas.

Se adelantaron los cálculos de área en producción para lograr 2 SMLV en el marco de los resultados arrojados por los estudios de producción y rendimiento que adelanta el Observatorio de Drogas de Colombia del Ministerio de Justicia y del Derecho, en el escenario en el cual se comercializa la hoja de coca. Se toma ese valor de referencia, porque de acuerdo con los análisis adelantados por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) se estiman 2 salarios mínimos legales vigentes para

suplir las necesidades básicas de la población rural dispersa del país.

Los estudios de producción y rendimiento del cultivo de coca en Colombia contemplan dentro de sus variables de investigación las características de la producción de los lotes y del proceso de transformación de la hoja de coca. Con la información disponible al año 2024, se propone un método para establecer el área con coca como elemento que permita identificar a un pequeño Productor Agropecuario con Coca (PAC) que vende hoja de coca. Este análisis tiene en cuenta los siguientes aspectos:

• Rendimiento promedio nacional de hoja de coca: es la capacidad de producción promedio de una hectárea de coca en Colombia, para el año 2023 se estableció en 8.500 kg/hoja/ha/año.

• Precio promedio del kg de hoja de coca: en el año 2024 el precio promedio nacional del kg de hoja de coca se estimó en $2.080

• Ingresos generados: se estimó el valor de los ingresos que perciben los PAC por la venta anual de hoja de coca y de dividió en los 12 meses del año para calcular el ingreso promedio mensual.

• Utilidad de la actividad: para estimar este valor, se descontó al total de ingresos el total de costos de producción. De tal forma, se pudo establecer que un PAC obtiene el 60% de utilidad al vender la hoja de coca.

• Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV) 2025: se establecen dos (2) SMMLV que corresponde a $2.846.000 como el rango de ingresos que puede obtener un PAC de su cultivo de coca para ser un pequeño productor.

Cálculo:

- Producción de una Hectárea de coca = 8.500 kg/hoja/ha/año

- Ingresos anuales= 8.500 kg/hoja/ha/año * $2.080 kg/hoja= $17.680.000

- Ingreso Mensual = $17.680.000/12 meses = $1.743.333

- Utilidad Mensual= 1.743.333 *0.60 = 884.000

- Área del lote = 2.846.000/884.000 = 3.2 ha.

[Fuente: Estudio de producción y rendimiento del cultivo de coca en Colombia (2023-2024)]

Una de las variables fundamentales de la productividad del cultivo de coca se relaciona con los cultivos plantados por los PAC. Los estudios adelantados por el Ministerio de Justicia y del Derecho dan cuenta de por lo menos 66 diferentes nombres comunes de plantas de las cuales se extrae cocaína. Estas son diferenciadas en el territorio principalmente por dos factores: por el rendimiento anual de hoja (Cantidad de hoja recolectada por hectárea al año) y la productividad (cantidad de Pasta Básica de coca/Base de Cocaína obtenida en el proceso de transformación de la hoja).

De acuerdo con la información suministrada por los PAC, los cultivares que sobresalen por esas características según la región son: Central (Tingo María, Injerta, Tingo Macho); Catatumbo (Chipara, Injerta, Pinocha); Meta-Guaviare (Levoisana, Guayaba y Boliviana Roja); Orinoquía (Boliviana Roja, Chipara, Dulce Amarga); Pacífico (Tingo María, Amarga, Bonita) y Putumayo-Caquetá (Millonaria, Boliviana, Rusia).

En este sentido, es necesario adelantar estudios que caractericen la taxonómica y composición química de los cultivares utilizados, con el objetivo de obtener evidencia técnica y científica que permitan identificar de forma exacta los cultivares que están presenten en el territorio y comprender mejor la evolución del fenómeno en el país.

7. Datos sobre delitos de drogas (arts. 375 del C. P). Privación de la libertad y procesos penales. 23 de enero de 2025

Tabla 1. Población privada de la libertad por el delito de conservación o financiación de plantaciones (artículo 375 del Código Penal) en modalidad intramural.

Modalidad Delictiva	CONDENADOS			SINDICADOS			Total	Particip. %
	Hombre	Mujer	Total Cond.	Hombre	Mujer	Total Sind.		
Artículo 375. Conservación o financiación de plantaciones	18	0	**18**	1	0	**1**	**19**	0,02%

Elaborado por: Observatorio de Política Criminal.

Fuente: Sisipec – Inpec.

Nota: El porcentaje de participación representa el peso porcentual que tienen estos delitos frente a todos los delitos por los cuales se registran personas privadas de la libertad en modalidad intramural.

Fecha de actualización: 23/01/2025.

Tabla 2. Población privada de la libertad por el delito de conservación o financiación de plantaciones (artículo 375 del Código Penal) en modalidad prisión domiciliaria o detención domiciliaria.

Modalidad Delictiva*	CONDENADOS			SINDICADOS			Total	Particip. %
	Hombre	Mujer	Total Cond.	Hombre	Mujer	Total Sind.		
Artículo 375. Conservación o financiación de plantaciones	35	3	38	72	7	79	117	0,20%

Elaborado por: Observatorio de Política Criminal

Fuente: Sisipec – Inpec.

Nota: El porcentaje de participación representa el peso porcentual que tienen estos delitos frente a todos los delitos por los cuales se registran personas privadas de la libertad en modalidad domiciliaria.

Fecha de actualización: 23/01/2025.

Tabla 3. Procesos penales por el delito de conservación o financiación de plantaciones (artículo 375 del Código Penal) por año de entrada (2010-2024)

Año entrada del proceso	Artículo 375. Conservación o financiación de plantaciones
2010	3.458
2011	2.273
2012	1.911
2013	2.728
2014	3.457
2015	3.315
2016	5.913
2017	5.024
2018	5.238
2019	3.768
2020	6.166
2021	2.466
2022	1.865
2023	575
2024	214
Sin dato	0
Total general	48.371

Elaborado por: Observatorio de Política Criminal.

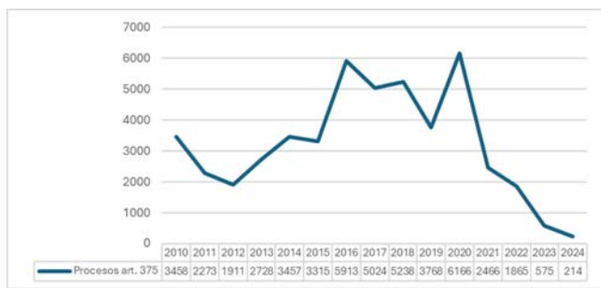
Fuente: Datos Abiertos de la Fiscalía General de la Nación (“Conteo de Procesos V2”)

Nota: Los filtros aplicados fueron: año entrada (2010-2024); Grupo Delito (Estupefacientes). Los resultados dan cuenta del conteo de procesos adelantados por Ley 906 del 2004 y por Ley 1098 de 2006.

Fecha de actualización: 2 de enero de 2025

Fecha de consulta: 29 de enero de 2025.

Gráfica 1. Número de procesos por el delito de Conservación o Financiación de Plantaciones (art. 375 C. P.) según el año de entrada (2010-2024)



Elaborado por: Observatorio de Política Criminal.

Fuente: Datos Abiertos de la Fiscalía General de la Nación (“Conteo de Procesos V2”)

Nota 1: Los filtros aplicados fueron: año entrada (2010-2024); Grupo Delito (Estupefacientes). Los resultados dan cuenta del conteo de procesos adelantados por Ley 906 del 2004 y por Ley 1098 de 2006.

Fecha de actualización: 2 de enero de 2025

Fecha de consulta: 29 de enero de 2025.

Tabla 4. Número de procesos según estado y año de entrada en delito de Conservación o Financiación de Plantaciones (art. 375 C. P.)

Estado	Año de entrada								
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Activo	291	590	1.043	927	908	929	606	171	147
Inactivo	5.622	4.434	4.195	2.841	5.258	1.537	1.259	404	67
Total general	5.913	5.024	5.238	3.768	6.166	2.466	**1.865**	**575**	**214**

Elaborado por: Observatorio de Política Criminal.

Fuente: Datos Abiertos de la Fiscalía General de la Nación (“Conteo de Procesos V2”)

Nota: Los filtros aplicados fueron: año entrada (2010-2024); Grupo Delito (Estupefacientes). Los resultados dan cuenta del conteo de procesos adelantados por Ley 906 del 2004 y por Ley 1098 de 2006.

Fecha de actualización: 2 de enero de 2025

Fecha de consulta: 29 de enero de 2025.

Tabla 5. Número de procesos según la etapa procesal y año de entrada en delito de Conservación o Financiación de Plantaciones (art. 375 C. P.)

Etapa Procesal	Año de entrada								
	2016	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Indagación	5.860	4.964	5.209	3.718	6.133	2.402	1.819	562	195
Investigación	5	4	3	9	5	5	3	1	6
Juicio	15	24	14	23	14	26	26	9	12
Terminación Anticipada									
Ejecución de Penas	33	32	12	18	14	33	17	3	1
Total general	**5.913**	**5.024**	**5.238**	**3.768**	**6.166**	**2.466**	**1.865**	**575**	**214**

Elaborado por: Observatorio de Política Criminal.

Fuente: Datos Abiertos de la Fiscalía General de la Nación ("Conteo de Procesos V2")

Nota: Los filtros aplicados fueron: año entrada (2010-2024); Grupo Delito (Estupefacientes). Los resultados dan cuenta del conteo de procesos adelantados por Ley 906 del 2004 y por Ley 1098 de 2006.

Fecha de actualización: 2 de enero de 2025

Fecha de consulta: 29 de enero de 2025.

8. Conflicto de Interés

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 -Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, establece que: "el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar". A su turno, el artículo 286 de la norma en comento, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la "situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista".

De conformidad con lo anterior, tenemos que esta iniciativa legislativa dispone un tratamiento penal diferenciado para un sector poblacional determinado, por lo que podrían incurrir en conflicto de interés los Congresistas que reciban un beneficio particular, actual y directo con el proyecto, o si su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil ostentan la misma condición. De igual forma me permito señalar que en el trámite de este proyecto podrían presentarse conflictos de interés moral por parte de aquellos Congresistas que por razones de conciencia consideran que no deben participar en la discusión y votación del presente proyecto.

9. Impacto Fiscal

Atendiendo a las disposiciones constitucionales y legales del Ordenamiento Jurídico colombiano, especialmente a lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, que a tenor literal establece:

Artículo 7°. ***Análisis del impacto fiscal de las normas.*** En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la ***Gaceta del Congreso***.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

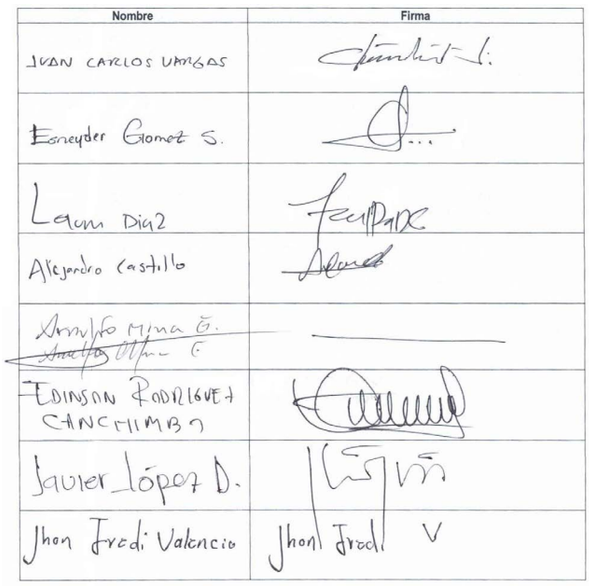
En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

Aclaramos que la presente iniciativa no genera impacto fiscal ni requiere aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, toda vez que no implica más gasto público. Esta ley tampoco debe ser de iniciativa gubernamental, esto con base al artículo 154 de la Constitución Política de Colombia.

Atentamente,



LUIS RAMIRO RICARDO BUELVAS
Representante a la Cámara
CITREP 8 – Montes de María



Nombre	Firma
JUAN CARLOS VARGAS	
Esneyder Gomez S.	
Laura Diaz	
Alejandro Castillo	
Arnulfo Mina G.	
EDINSON RODRIGUEZ CHINCHILLA	
Javier López D.	
Jhon Fredi Valencia	



CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 01 de Octubre del año 2026
ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley X Acto Legislativo
No. 425 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: HR Luis
Ramiro Ricardo A.

SECRETARIO GENERAL

CONTENIDO

Gaceta número 1543 - Jueves, 15 de octubre de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES **Págs.**

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

Proyecto de Acto Legislativo número 371 de 2026 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 317 y 362 de la Constitución Política. 1

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 425 de 2026 Cámara, por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferencial para pequeños agricultores y agricultoras de cultivos de uso ilícito. 13

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026