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 1696 | Bogotá, D. C., viernes, 30 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

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 307 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se crea la Zona Económica y Social Especial (ZESE) para los departamentos más afectados por el sismo en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D.C., 27 de octubre de 2026

Señor

ALFREDO APE CUELLO BAUTE

Presidente Comisión Tercera Constitucional Permanente de Hacienda y Crédito Público

Cámara de Representantes del Congreso de la República de Colombia

Asunto: Informe de Ponencia Primer Debate al Proyecto de Ley número 307 de 2026 Cámara

Respetado Presidente,

En los términos de los artículos 150, 153 y 169 de la Ley 5ª de 1992, y en cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, nos permitimos presentar Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Ley número 307 de 2026 Cámara, *por medio del cual se crea la Zona Económica y Social Especial (ZESE) para los departamentos más afectados por el sismo en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

FERNANDO ARIAS CARDONA
Representante a la Cámara por Risaralda
Coalición Pacto por Risaralda

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 307 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se crea la Zona Económica y Social Especial (ZESE) para los departamentos más afectados por el sismo en Colombia y se dictan otras disposiciones.

1. ANTECEDENTES Y TRÁMITE LEGISLATIVO

El 1° de septiembre del 2026 fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, el Proyecto de Ley número 307 de 2026, *por medio del cual se crea la Zona Económica y Social Especial (ZESE) para los departamentos más afectados por el sismo en Colombia y se dictan otras disposiciones,* iniciativa del honorable Senador *Miguel Ángel Barreto Castillo,* publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 1264 de 11 septiembre de 2026.

El 30 de septiembre de 2026 por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes se me designó como ponente para primer debate de acuerdo con las facultades otorgadas por el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992.

II. FUNDAMENTOS NORMATIVOS

1. **Artículo 268 de la Ley 1955 de 2019:** El artículo constituye el antecedente normativo y el modelo de régimen tributario especial de la Zona Económica y Social Especial (ZESE) que la presente iniciativa busca replicar, extender y/o adaptar para los departamentos afectados por el sismo.

Artículo 268. Zona Económica y Social Especial (ZESE) para La Guajira, Norte de Santander y

Arauca. Créese un régimen especial en materia tributaria para los departamentos de La Guajira, Norte de Santander y Arauca, para atraer inversión nacional y extranjera y así contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de su población y la generación de empleo.

Este régimen aplica a las sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE, dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, bajo cualquiera de las modalidades definidas en la legislación vigente o las sociedades comerciales existentes que durante ese mismo término se acojan a este régimen especial y demuestren un aumento del 15% del empleo directo generado, tomando como base el promedio de los trabajadores vinculados durante los dos últimos años, el cual se debe mantener durante el periodo de vigencia del beneficio, y cuya actividad económica principal consista en el desarrollo de actividades industriales, agropecuarias o comerciales.

El beneficiario deberá desarrollar toda su actividad económica en la ZESE y los productos que prepare o provea podrán ser vendidos y despachados en la misma o ser destinados a lugares del territorio nacional o al exterior.

La tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a los beneficiarios de la ZESE será del 0% durante los primeros cinco (5) años contados a partir de la constitución de la sociedad, y del 50% de la tarifa general para los siguientes cinco (5) años.

Cuando se efectúen pagos o abonos en cuenta a un beneficiario de la ZESE, la tarifa de retención en la fuente se calculará en forma proporcional al porcentaje de la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios del beneficiario.

***Parágrafo primero.** Durante los diez (10) años siguientes los beneficiarios de la ZESE enviarán antes del 30 de marzo del año siguiente gravable a la Dirección Seccional respectiva o la que haga sus veces de la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Adunas Nacionales (DIAN), los siguientes documentos, los cuales esta entidad verificará con la declaración de impuesto sobre la renta correspondiente.*

1. *Declaración juramentada del beneficiario ante notario público, en la cual conste que se encuentra instalado físicamente en la jurisdicción de cualquiera de los departamentos a los que se refiere el presente artículo y que se acoge al régimen de la ZESE.*
2. *Certificado de Existencia y Representación Legal.*
3. *Las sociedades constituidas a la entrada en vigencia de la presente ley, además deben acreditar el incremento del 15% en el empleo directo generado, mediante certificación de revisor fiscal o contador público, según corresponda en la cual conste el promedio de empleos generados durante los dos últimos años y las planillas de pago de seguridad social respectivas.*

***Parágrafo segundo.** El Gobierno nacional reglamentará cualquiera de los asuntos y materias objeto de la ZESE para facilitar su aplicación y eventualmente su entendimiento, y podrá imponer las sanciones administrativas, penales, disciplinarias, comerciales y civiles aplicables y vigentes tanto a las sociedades como a sus representantes en caso de que se compruebe que incumplen las disposiciones aquí previstas.*

***Parágrafo tercero.** El presente artículo no es aplicable a las empresas dedicadas a la actividad portuaria o a las actividades de exploración y explotación de minerales e hidrocarburos.*

***Parágrafo cuarto.** El presente artículo no es aplicable a las sociedades comerciales existentes que trasladen su domicilio fiscal a cualquiera de los municipios pertenecientes a los Departamentos de que trata este artículo.*

***Parágrafo quinto.** Extiéndanse los efectos del presente artículo a aquellas ciudades capitales cuyos índices de desempleo durante los cinco (5) últimos años anteriores a la expedición de la presente ley hayan sido superiores al 14%.*

(Ver Decreto número 1606 de 2020)

***Parágrafo sexto.** Exceptúese a las sociedades comerciales que durante el año 2020 se acogieron en el régimen especial en materia tributaria ZESE, de cumplir el requisito de generación empleo durante dicha vigencia. Este requisito, deberá tener cumplimiento a partir del año 2021.*

(Parágrafo adicionado por el artículo 10 de la Ley 2069 de 2020)

2. **Parágrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992:** Sustenta la facultad del Gobierno nacional para coadyuvar o avalar proyectos de ley de su iniciativa reservada que cursen en el Congreso antes de su aprobación en plenarias.

***Artículo 142.** Iniciativa privativa del gobierno. Sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del gobierno, las leyes referidas a las siguientes materias:*

***Parágrafo.** El Gobierno nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique. La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias.*

3. **Artículo 7° de la Ley 818 de 2003:** Disposición invocada para dar contexto al trámite legislativo de proyectos con exenciones tributarias que requieren aval ejecutivo – Recalcando que dicha norma no se ajusta a lo citado en el texto de proyecto de ley en su fondo y en su aplicabilidad ya que fue declarado inexequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-370 de 2004.

Artículo 7°. *Inexequible. Modificase el artículo 468-1 del Estatuto Tributario para incluir la partida arancelaria 10.01 el trigo y morcajo (tranquillón), el cual quedará gravado a la tarifa del siete por ciento (7%).*

4. **Artículo 7° de la Ley 819 de 2003:** Es el marco fiscal aplicable por tratarse de un proyecto que establece un beneficio tributario especial (Gasto tributario) y requiere evaluar su impacto fiscal en consonancia con el apoyo gubernamental.

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, deberán 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.

Fundamentos Constitucionales

1. **Artículos 150 y 154 de la Constitución Política:** Disposiciones sustanciales que consagran la cláusula general de competencia legislativa del Congreso de la República para tramitar, aprobar y sancionar leyes, así como las reglas relativas a la iniciativa legislativa.

La Constitución Política otorga al Congreso la cláusula general de competencia legislativa (artículo 150) y establece el procedimiento a seguir para tramitar, aprobar y sancionar las leyes. Dentro de este, todo ordenamiento constitucional establece qué sujetos se encuentran habilitados para la presentación de proyectos que luego se convertirán en mandatos legislativos. En este orden, la jurisprudencia constitucional ha dispuesto que la iniciativa legislativa no es otra cosa que "la facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para concurrir a presentar proyectos de ley ante el Congreso, con el fin de que éste proceda a darles el respectivo trámite de aprobación. Por eso, cuando la Constitución define las reglas de la iniciativa, está indicando la forma como es posible comenzar válidamente el estudio de un proyecto y la manera como éste, previo el cumplimiento del procedimiento fijado en la Constitución y las leyes, se va a convertir en una ley de la República". C-1707 de 2000, M. P. Cristina Pardo Schlesinger.

2. **Artículo 154 (inciso 2°) de la Constitución Política:** Norma constitucional que reserva a la iniciativa exclusiva del Gobierno nacional la expedición o reforma de leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. Sobre este precepto se articula la doctrina jurisprudencial de la Corte Constitucional (Sentencias C-040 de 1993, C-1707 de 2000, C-807 de 2001, C-121 de 2003, C-370 de 2004 y C-066 de 2018) citada en la iniciativa, la cual permite la subsanación o cumplimiento de dicho mandato mediante el aval o coadyuvancia gubernamental posterior formulado por el ministro del ramo durante el trámite parlamentario antes de la aprobación en plenarias.

En relación con las iniciativas que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (artículo 154 inciso 2°. C. P.), es decir las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, desde sus inicios, la Corte Constitucional en la Sentencia C-040 de 1993, ha señalado en que "en virtud del principio de legalidad del tributo corresponde al Congreso establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del gobierno las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales".

En desarrollo de la citada sentencia de la Corte Constitucional, se concluye que "en virtud del principio de legalidad del tributo corresponde al Congreso establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del gobierno las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales". No obstante, la jurisprudencia constitucional ha admitido que la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley. Ha dicho la Corte que de "conformidad con el espíritu del artículo 154 Superior, el cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, es posible que se presente un aval gubernamental posterior al acto de presentación del proyecto. Ello constituye además un desarrollo del mandato previsto en

el parágrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, que establece que "el Gobierno nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique", y que "La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias".

3. **Artículos 200 y 208 de la Constitución Política:** Disposiciones que regulan la concurrencia del gobierno en la formación de las leyes a través de la presentación y vocería de sus ministros.

Reiterando los criterios sentados en torno a la naturaleza jurídica del aval gubernamental dado a proyectos de asuntos de iniciativa privativa del ejecutivo, en la Sentencia C-121 de 2003, la Corte recordó que la iniciativa legislativa en cabeza del Gobierno nacional no consiste únicamente en la presentación inicial de propuestas ante el Congreso de la República en los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también comprende la expresión del consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo.

Además, en esta misma sentencia la Corte expuso los requisitos que debe cumplir el aval gubernamental como expresión del derecho de iniciativa legislativa privativa que le corresponde al ejecutivo. Al respecto indicó (i) que dicho aval podía provenir de un ministro, no siendo necesaria la expresión del consentimiento del propio Presidente de la República; (ii) no obstante, el ministro debía ser el titular de la cartera que tuviera relación con los temas materia del proyecto; (iii) finalmente, el aval debía producirse antes de la aprobación del proyecto en las plenarias de ambas cámaras. "Es de recordar que para esta Corporación ni la Constitución ni la ley exigen que el Presidente, como suprema autoridad administrativa y jefe del gobierno, presente directamente al Congreso ni suscriba los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, pues como lo disponen en forma expresa los artículos 200 y 208 de la Carta Política, el gobierno, encabezado por el Presidente de la República, en relación con el Congreso, concurre a la formación de las leyes presentando proyectos "por intermedio de los ministros", quienes además son sus voceros". Pero debe tenerse en cuenta que el aval que da el gobierno a los proyectos que cursan el Congreso no puede provenir de cualquier ministro por el sólo hecho de serlo, sino solo de aquél cuya dependencia tenga alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley. Además es necesario que la coadyuvancia se manifieste oportunamente, es decir, antes de su aprobación en las plenarias, y que sea presentada por el ministro o por quien haga sus veces ante la célula legislativa donde se esté tramitando el proyecto de ley". Sentencia C121 de 2003. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO PROYECTO DE LEY NÚMERO 307 DE 2026 CÁMARA

El objeto del proyecto de ley es crear un régimen especial en materia tributaria para los departamentos de Caldas, Cauca, Chocó, Quindío, Risaralda, Valle del Cauca y Tolima, para atraer inversión nacional y extranjera y así contribuir con la reconstrucción de los municipios afectados por el sismo y mejorar las condiciones de vida de su población y la generación de empleo.

El proyecto de ley consta de dos artículos. El artículo primero crea la ZESE y define los beneficiarios, establece una tarifa de impuesto de renta de 0% durante los primeros cinco años y de 50% de la tarifa general los cinco años siguientes, fija requisitos para la creación de empleo directo con una serie de reportes anuales a la DIAN, adicional a ello faculta al Gobierno nacional para reglamentar y sancionar. Finalmente extiende los efectos a ciudades con índices de desempleo superiores al 12% en los cinco años anteriores a la aplicación de la ley.

El artículo segundo propone la vigencia.

En el texto del proyecto de ley el autor realiza una exposición de motivos en la que como motivo principal de su presentación invoca la magnitud de la tragedia ocurrida el pasado 10 de agosto de 2026 con el terremoto, menciona pérdidas materiales estimadas entre 30 y 40 billones de pesos, más de 331 personas fallecidas, 400.000 personas afectadas, 30.000 viviendas destruidas. Señala que la infraestructura productiva de la zona se vio seriamente afectada y como dato importante especifica que del total de las empresas el 93% de los afectados son microempresas.

Es importante mencionar que el proyecto reconoce la gravedad de la emergencia y la necesidad de adoptar medidas urgentes de reconstrucción y reactivación económica, sin embargo se considera en la presente ponencia que las ZESE no son el mejor instrumento para enfrentar la crisis: propone un beneficio tributario de enorme magnitud que no expone una contraprestación real verificable, con requisitos de empleo insuficientes para generar un impacto en las cifras regionales de desempleo a largo plazo y una extensión que puede resultar desproporcionada e impactar negativamente el recaudo de impuestos a nivel nacional durante su aplicación, desnaturalizando los objetivos centrales relacionados con la catástrofe.

2. CONSIDERACIONES GENERALES

La emergencia generada por el pasado terremoto justifica medidas extraordinarias, desde los territorios afectados hemos solicitado respuesta rápida e integral: asistencia humanitaria inmediata, reapertura del censo de damnificados, recursos para demolición y reconstrucción etc., necesidades entre

muchas que no tienen discusión pero el proyecto no proporciona acciones directas encaminadas a resolver estas necesidades, no incorpora una evaluación cuantitativa del costo fiscal, no revela compromisos concretos sobre producción, metas de reducción de indicadores como desempleo y no precisa cómo puede evitar que se convierta en una excusa para la creación de empresas sin operación real.

El artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, creó las ZESE para la La Guajira, Norte de Santander y Arauca. El Decreto número 2112 de 2019 lo reglamentó y el Decreto número 1606 de 2020 precisaron aspectos sobre actividades económicas principales, empleo directo, aumento del empleo y actividades turísticas y de salud. Al respecto hay evidencia académica que nos advierte sobre los límites de estas iniciativas, según Ramírez y Luna (2021) quienes realizan un análisis jurídico y económico de este caso concreto y concluyeron que dichos incentivos pueden tener efectos laborales en el largo plazo, pero no por sí solos, deben ir acompañados de inversión social, mejoras en ciencia y tecnología, seguridad e infraestructura, sin ello el alcance en términos de empleo es marginal.

3. CONVENIENCIA DEL PROYECTO

- **DE LOS POSIBLES PROBLEMAS DEL PROYECTO**

  - Sobre la mención de ZESE en la exposición de motivos del autor del proyecto.

En la exposición de motivos se pretende dar explicación con mayor profundidad sobre el funcionamiento de las ZESE teniendo como ejemplo la creada con el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, sin embargo jurídicamente no es posible suponer una aplicación automática con algunos cambios propuestos en el proyecto, en primer lugar la remisión normativa debe ser expresa y clara en el texto, adicional a ello no se puede pretender dejar a la reglamentación la modificación del espíritu de la propia ley, con ellos nos referimos por ejemplo a que no se define la periodicidad del índice de desempleo de las capitales, no se define la cantidad mínima de empleos con la que debe iniciar la sociedad sea nueva o existente y no basta con que en la exposición de motivos se mencionen, no define controles para verificar expresamente la sustancia económica de las empresas que se acogerían etc.

En consecuencia, es claro que se exponen muchos más argumentos y precisiones en esta exposición pero que en sí no están incorporados en el texto por lo que quedarían vacíos legales.

  - Riesgo de creación de empresas ficticias

El proyecto aplica para sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE dentro de los tres años siguientes a la entrada en vigencia de la ley o para sociedades existentes que demuestren un aumento del 15% del empleo directo generado, sin embargo la redacción da a entender que las sociedades nuevas no estarían obligadas a demostrar ese aumento del empleo, les bastaría con constituirse y desarrollar su actividad económica principal, no se afirma que el proyecto en sí facilite el lavado de activos o la corrupción pero su diseño no incorpora los suficientes controles para mitigar estos riesgos, no hay exigencia de patrimonio mínimo, sede real verificable, reglas sobre empresas existentes que creen nuevas sociedades para trasladar operaciones y beneficiarse, el proyecto excluye sociedades existentes que trasladen su domicilio fiscal pero no impide que mismos socios constituyan nuevas sociedades en la ZESE.

  - Desnaturalización del propósito con que se crea

Al extender los beneficios tributarios a aquellas ciudades capitales que durante los últimos cinco años anteriores a la expedición de la ley tuvieran índices de desempleo mayores al 12%, se genera dudas, no se precisa la periodicidad del índice, que se tomará de referencia para ello. Según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE, si se revisan por ejemplo datos trimestrales de las 13 ciudades y áreas metropolitanas entre 2023 y 2026, varias ciudades registran al menos un trimestre por encima del 12%: Barranquilla, Pasto, Cúcuta, Montería, Cartagena, Tunja, Florencia, Popayán, Valledupar, Neiva, Riohacha, Santa Marta, Sincelejo, entre otras. Si el criterio fuera “al menos un trimestre”, el beneficio podría extenderse a bastantes ciudades y dejar de ser una medida de reconstrucción para convertirse en un régimen tributario nacional de facto de reducción descontrolada de impuestos durante diez años.

  - Requisito de creación de empleo insuficiente: no tiene en cuenta la particularidad de las microempresas y el empleo informal

El proyecto justifica el beneficio en parte sustentado en el 93% de las microempresas afectadas, pero en la práctica no podría ser funcional si se tiene presente que para generar un impacto real no se debe hablar únicamente de microempresas sino de micronegocios, estos engloban la llamada economía popular: según el SENA en el informe “Voces y rostros de las economías populares de Risaralda” (2024), basado en la Encuesta de Micronegocios (EMICRON) del DANE, en este departamento existen 77.734 micronegocios. El mismo estudio revela que estos establecimientos “suelen emplear entre 3 y 6 personas, principalmente del núcleo familiar” y la vinculación no necesariamente implica una formalización de empresa y pago de seguridad social.

En segundo lugar, este tipo de unidades económicas gravemente afectadas por el terremoto no tienen la posibilidad económica de generar empleos estables en su actual estado, por lo que imponer rigideces como un aumento porcentual específico en el empleo directo resulta irrealizable.

Como ejemplo si aplicamos la regla del proyecto a esta realidad, tenemos que: si una microempresa formal unipersonal quisiera acceder a los beneficios se obliga a aumentar su nómina en un 100%.

Una empresa con 1.000 empleados solo debe contratar a 150, lo que proporcionalmente es mucho menos impactante para su estructura financiera.

Es decir, la regla castigaría con mayor severidad a las unidades productivas más pequeñas, obligándolas a un salto cuantitativo que no corresponde a su capacidad, especialmente en un contexto de crisis económica.

- **ANÁLISIS CONSTITUCIONAL Y LEGAL**

Podríamos decir que existen variados vicios de inconstitucionalidad que vician la iniciativa; no obstante, el de mayor gravedad estriba en la vulneración de la reserva de iniciativa legislativa privativa del Gobierno nacional en materia de beneficios tributarios, específicamente en lo relativo a la fijación de las tarifas preferenciales del 0% y del 50% en el impuesto sobre la renta.

La exposición de motivos reconoce formalmente la jurisprudencia de la Corte Constitucional en sentencias citadas, como la Sentencia C-040 de 1993 y C-121 de 2003 en cuanto a que la exención y aminoración de impuestos de carácter nacional atañe exclusivamente al gobierno según el artículo 154 de la Constitución Política, y aunque jurisprudencialmente cabe la subsanación mediante coadyuvancia gubernamental, para que sea constitucionalmente válida exige la manifestación expresa o tácita pero incontrovertible de aval del Ministro de Hacienda antes de la votación en plenarias, aspecto que de no concretarse tornará el proyecto inexequible de plano en revisión eventual y abstracta de la Corte.

El parágrafo quinto del artículo 1° por otra parte colisiona frontalmente con los principios de unidad de materia y explico a continuación: La norma pretende extender *"los efectos del presente artículo a aquellas ciudades capitales cuyos índices de desempleo durante los cinco (5) últimos años anteriores a la expedición de la presente ley hayan sido superiores al 12%"*.

Esa formulación genera de forma directa una indeterminación gravísima porque invalida la delimitación geográfica precisa de la norma que en la exposición de motivos y el articulado general justifica la ZESE por la catástrofe del sismo en siete departamentos del Suroccidente y Eje Cafetero, por lo que al incluir indeterminadamente cualquier capital del país sin fijar el instrumento técnico definitivo para calcular la tasa de desempleo, omitiendo la referencia expresa al DANE y el universo cerrado de beneficiarios, dejando la configuración de la exención tributaria sujeto a interpretaciones variables.

- **CONCEPTO DE UNIDAD DE MATERIA**

Según lo prescribe el artículo 158 de la Carta Política, todos los proyectos de ley tienen que referirse a una misma materia, por lo que pena de resultar inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no guarden relación con ella. Esta previsión, interpretada en armonía con aquella que exige la necesaria correspondencia entre el título de las leyes y su contenido material (CP artículo 169), conforme lo que la doctrina y la jurisprudencia han denominado el principio de unidad de materia legislativa.

Para el desarrollo de la presente exposición, varias de las tesis, ideas e información conceptual recogidas se nutren de los planteamientos formulados por Manuel Alberto Restrepo Medina en sus trabajos sobre la *Delimitación jurisprudencial del principio constitucional de unidad de materia legislativa* y las *Limitaciones jurisprudenciales al principio constitucional de unidad de materia legislativa*.

En tal virtud, el principio de unidad de materia genera implicaciones en el desenvolvimiento del proceso legislativo, ya que tiene efecto vinculante desde la primera etapa del proceso de expedición de la ley, y por eso se habilita al Presidente para ejercer actos de control sobre los contenidos de las iniciativas, pues ellos deben estar identificados por el tratamiento de la materia que es objeto de regulación[1].

La Corte[2] destaca que el principio de unidad de materia es en primer término un asunto de pertinencia legislativa, lo cual significa que por mandato constitucional el articulado de toda ley debe conformar un cuerpo normativo organizado de manera coherente y finalística, bajo el entendido de que debe hallarse referido a uno o varios temas que en su conjunto resultan claramente necesarios al tratamiento de actos, hechos o circunstancias que informan una materia del recurso del Congreso de la República[3].

Agrega que la necesidad de una preeminencia temática, dentro de objetivos y razonables criterios de conexión, permite inferir la potencial existencia de un núcleo rector, alrededor del cual orbitan contenidos que pudiendo ser de diferentes índoles guardan para con su centro de gravedad relaciones de pertenencia, afinidad y congruencia de carácter trascendente, esto es, coadyuvantes en la configuración de preceptivas jurídicas armónicas y consistentes para con las materias tratadas.

Igualmente, indica que se trata de un principio rector de corte hermenéutico, toda vez que los

---

1 *Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-501/01 de mayo 15 de 2001, Ponente Jaime Córdoba Triviño. Reiterada en las sentencias C-540/01 de mayo 22 de 2001, Ponente Jaime Córdoba Triviño; C-778/01 de julio 25 de 2001, Ponente Jaime Araújo Rentería; C-995/01 de septiembre 19 de 2001, Ponente Jaime Córdoba Triviño.*

2 *Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-837/01 de agosto 9 de 2001, Ponente Jaime Araújo Rentería.*

3 *En el mismo sentido, la Corte señala que "en virtud del principio de unidad de materia, cada ley debe regular una materia determinada, que puede ser compleja, en forma tal que existe conexión o vinculación objetiva y razonable entre los varios aspectos de su contenido, y por tanto existe coherencia en todo su texto, y no debe regular materias separadas". Corte Constitucional, Sentencia C-778/03 de septiembre 11 de 2003, Ponente Jaime Araújo Rentería.*

procesos interpretativos discurren activamente desde la concreción de la iniciativa legislativa ante la respectiva cámara, pasando por la sanción correspondiente, hasta la fecha en que pierde todo efecto jurídico la ley. En este interregno la exposición de motivos juega un papel de capital importancia, tanto para la prosperidad legislativa del proyecto de ley como para la eventual defensa y sustentación de esta en sede constitucional.

Sintetizando la abundante jurisprudencia que se ha ocupado del tema, la Corte[4] recuerda que este principio no es un concepto rígido que pueda restringir de manera excesiva la tarea del legislador, sino que debe entenderse dentro de un objetivo razonable de garantizar que el debate democrático se realice de manera transparente, al mismo tiempo que tiende a facilitar la aplicación de las normas por parte de sus destinatarios, sin que puedan aparecer de forma sorpresiva e inconsulta temas que no guardan ninguna relación con las disposiciones objeto de regulación por el Congreso.

- **ALCANCE DEL TÉRMINO MATERIA**

De acuerdo con ese criterio flexible, la Corte Constitucional ha establecido que el término materia debe tomarse en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente;[5] que debe entenderse desde una óptica que permita comprender diversos temas cuyo límite es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley[6].

Esa amplitud implica reconocer la admisión de relaciones sustanciales entre normas que, en apariencia, se refieren a diversas materias pero cuyos contenidos se encuentran ligados, en el ámbito de la función legislativa, por las finalidades perseguidas, por las repercusiones de unas decisiones en otras, o, en fin, por razones de orden fáctico que, evaluadas y ponderadas por el propio legislador, lo obligan a incluir en un mismo cuerpo normativo disposiciones alusivas a cuestiones que en teoría pueden parecer disímiles[7].

Exigir una coherencia plena y definitiva –que entre otras cosas es muy difícil de establecer– equivale a restringir el poder legítimo de configuración normativa del legislador ya excluir del ordenamiento jurídico decisiones adoptadas por los órganos de representación política en ejercicio de su función constitucional propia, por razones de técnica legislativa, constitucionalmente de menor entidad que el principio democrático[8].

Una estrecha visión de lo que constituye una materia impedimento que el legislador regule integralmente en una misma ley un área de la vida social que tiene diversos aspectos, temas o materias, conectados entre sí a partir de un criterio de identidad temática amplia, o de un criterio teleológico o sistemático[9].

En todo caso, el concepto de materia está definido por el propio ámbito de cada proyecto, el cual, como ya se indica, puede incluir asuntos con diversos niveles de conexión. Pero también, en sentido opuesto, materias que en principio parecerían ser afines y estrechamente relacionadas, pueden no serlo, desde la perspectiva del principio, si se incluyen en un determinado proyecto, en razón del nivel de especificidad en el que este se desenvuelve[10].

Contextualizándolo con el Proyecto de Ley número 307 de 2026, en el articulado y la exposición de motivos del Proyecto de Ley número 307 de 2026 se señala *"por medio del cual se crea la Zona Económica y Social Especial (ZESE) para*

---

4 *Corte Constitucional, Sentencias C-669/02 de agosto 20 de 2002, Ponente Álvaro Tafur Galvis; C-233/03 de marzo 18 de 2003, Ponente Álvaro Tafur Galvis; C-735/03 de agosto 26 de 2003, Ponente Álvaro Tafur Galvis; C-245/04 de marzo 16 de 2004, Ponente Clara Inés Vargas Hernández; C-796/04 de agosto 24 de 2004, Ponente Rodrigo Escobar Gil; C-124/06 de febrero 22 de 2006, Ponente Álvaro Tafur Galvis; C-211/07 de marzo 21 de 2007, Ponente Álvaro Tafur Galvis.*

5 *Corte Constitucional, Sentencia C-025/93 de febrero 4 de 1993, Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz. Reiterada en las Sentencias C-280/96 de junio 25 de 1996, Ponente Alejandro Martínez Caballero; C-1267/00 de septiembre 20 de 2000, Ponente Alfredo Beltrán Sierra; C-006/01 de enero 17 de 2001, Ponente Eduardo Montealegre Lynett; C-088/01 de enero 31 de 2001, Ponente Martha Victoria Sáchica Méndez; C-170/01 de febrero 14 de 2001, Ponente Alejandro Martínez Caballero; C-796/04 de agosto 24 de 2004, Ponente Rodrigo Escobar Gil.*

6 *Corte Constitucional, Sentencia C-523/95 de noviembre 16 de 1995, Ponente Vladimiro Naranjo Mesa. Reiterada en las Sentencias C-099/96 de marzo 7 de 1996, Ponente Vladimiro Naranjo Mesa; C-657/00 de junio 8 de 2000, Ponente Vladimiro Naranjo Mesa; C-225/02 de abril 4 de 2002, Ponente Álvaro Tafur Galvis; C-669/02 de agosto 20 de 2002, Ponente Álvaro Tafur Galvis; C-064/03 de febrero 4 de 2003, Ponente Jaime Araújo Rentería; C-735/03 de agosto 26 de 2003, Ponente Álvaro Tafur Galvis; C-030/06 de enero 26 de 2006, Ponente Álvaro Tafur Galvis; C-124/06 de febrero 22 de 2006, Ponente Álvaro Tafur Galvis; C-188/06 de marzo 15 de 2006, Ponente Rodrigo Escobar Gil; C-077/07 de febrero 7 de 2007, Ponente Jaime Araújo Rentería; C-211/07 de marzo 21 de 2007, Ponente Álvaro Tafur Galvis; C-214/07 de marzo 21 de 2007, Ponente Álvaro Tafur Galvis.*

7 *Corte Constitucional, Sentencia C-390/96 de agosto 22 de 1996, Ponente José Gregorio Hernández Galindo. Reiterada en las Sentencias C-604/97 de noviembre 20 de 1997, Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz; C-657/00 de junio 8 de 2000, Ponente Vladimiro Naranjo Mesa; C-739/00 de junio 22 de 2000, Ponente Fabio Morón Díaz; C-778/01 de julio 25 de 2001, Ponente Jaime Araújo Rentería. En un sentido similar, Sentencias C-644/99 de septiembre 1° de 1999, Ponente José Gregorio Hernández Galindo; C-897/99 de noviembre 10 de 1999, Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.*

8 *Corte Constitucional, Sentencia C-897/99 de noviembre 10 de 1999, Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz. En el mismo sentido, Sentencia C-657/00 de junio 8 de 2000, Ponente Vladimiro Naranjo Mesa.*

9 *Corte Constitucional, Sentencia C-1071/03 de noviembre 1° de 2003, Ponente Rodrigo Escobar Gil.*

10 *Corte Constitucional, Sentencia C-852/05 de agosto 17 de 2005, Ponente Rodrigo Escobar Gil.*

los departamentos más afectados por el sismo en Colombia y se dictan otras disposiciones", la materia dominante y el núcleo rector están claramente delimitados por la catástrofe y emergencia humanitaria originada por el terremoto del 10 agosto de 2026 en siete departamentos del Suroccidente y Eje Cafetero. No obstante, el parágrafo quinto del artículo 1° desborda este ámbito de especificidad al pretender extender de forma indeterminada los beneficios a cualquier *"ciudad capital cuyos índices de desempleo durante los cinco (5) últimos años anteriores a la expedición de la presente ley hayan sido superiores al 12%"*.

Al desvincularse de la causa fáctica generadora -el sismo en la región delimitada- e incorporar capitales de manera generalizada y sin sustento de afección directa por la tragedia, se rompe el criterio de identidad temática y teleológica amplia que legitima la creación de este cuerpo normativo.

- **RACIONALIZACIÓN Y TECNIFICACIÓN DEL PROCESO LEGISLATIVO**

Según la Corte Constitucional[11], la exigencia constitucional de la unidad de materia se inspira en el propósito de racionalizar y tecnificar el proceso normativo tanto en su fase de discusión como de elaboración de su producto final, de manera que la aplicación de este principio contribuye ya a darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo y facilita el cumplimiento de la norma luego de su expedición[12]. De esta manera se realiza la seguridad jurídica dentro del Estado Social de Derecho[13].

En ese orden de ideas, el objeto de aquel mandato constitucional es lograr la tecnificación del proceso legislativo en forma tal que las distintas disposiciones que se insertan en un proyecto de ley guardan la debida relación o conexión con el tema general de este, o se dirigen a un mismo propósito o finalidad, de modo que los temas tratados en los proyectos tengan la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen. Con ello se busca evitar que se introduzcan en los proyectos de ley preceptos que resulten totalmente contrarios, ajenos o extraños a la materia que se trata de regular o la finalidad buscada.

En otras palabras, con la aplicación del principio de unidad de materia se busca evitar las incongruencias legislativas que aparecen en forma súbita, a veces inadvertida e incluso anónima, en los proyectos de ley, las cuales no guardan relación directa con la materia específica de dichos proyectos y en muchas ocasiones pueden ser el resultado de conductas deliberadas que desconocen el riguroso trámite señalado en la Constitución para convertir en ley las iniciativas legislativas[14]. Se trata de delimitar el contenido de las leyes, con el fin de garantizar que en sus textos no serán introducidas de manera sorpresiva, inopinada o subrepticia reglas que no hagan parte del asunto que el legislador ha escogido para cumplir su función.

Por ello, la inclusión del Parágrafo Quinto del artículo 1° vulnera estos propósitos de tecnificación y racionalización en el Proyecto de Ley número

---

[11] *Corte Constitucional, Sentencia C-025/93 de febrero 4 de 1993, Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz. Jurisprudencia reiterada, entre muchas otras, en las Sentencias C-070/94 de febrero 23 de 1994, Ponente Hernando Herrera Vergara; C-319/94 de 14 de julio de 1994, Ponente Hernando Herrera Vergara; C-523/95 de noviembre 16 de 1995, Ponente Vladimiro Naranjo Mesa; C-178/96 de abril 29 de 1996, Ponente Antonio Barrera Carbonell; C-052/97 de febrero 6 de 1997, Ponente Hernando Herrera Vergara; C-568/97 de noviembre 6 de 1997, Ponente Fabio Morón Díaz; C-604/97 de noviembre 20 de 1997, Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz; C-053/98 de marzo 4 de 1998, Ponente Fabio Morón Díaz; C-671/99 de septiembre 9 de 1999, Ponente Alfredo Beltrán Sierra; C-290/00 de marzo 15 de 2000, Ponente Vladimiro Naranjo Mesa; C-657/00 de junio 8 de 2000, Ponente Vladimiro Naranjo Mesa; C-659/00 de junio 8 de 2000, Ponente Fabio Morón Díaz; C-1185/00 de septiembre 13 de 2000, Ponentes Vladimiro Naranjo Mesa y Carlos Gaviria Díaz; C-1344/00 de octubre 4 de 2000, Ponente Carlos Gaviria Díaz; C-1712/00 de diciembre 12 de 2000, Ponente Cristina Pardo Schlesinger; C-006/01 de enero 17 de 2001, Ponente Eduardo Montealegre Lynett; C-087/01 de 31 de enero de 2001, Ponente Cristina Pardo Schlesinger; C-778/01 de julio 25 de 2001, Ponente Jaime Araújo Rentería; C-035/03 de enero 30 de 2003, Ponente Jaime Araújo Rentería; C-692/03 de agosto 12 de 2003, Ponente Marco Gerardo Monroy Cabra; C-1071/03 de noviembre 1º de 2003, Ponente Rodrigo Escobar Gil; C-188/06 de marzo 15 de 2006, Ponente Rodrigo Escobar Gil; C-214/07 de marzo 21 de 2007, Ponente Álvaro Tafur Galvis.*

[12] *En la Sentencia C-1071/03 de noviembre 1º de 2003, con ponencia de Rodrigo Escobar Gil, se indica que la unidad de materia garantiza que las normas que hacen parte de una misma ley sean eficaces, ya que al ubicarse dentro de una fuente formal que regula una misma materia, el texto de la disposición adquiere un sentido más completo, a del contexto jurídico más o menos homogéneo en el que se encuentra, y esto facilita su interpretación, y por lo tanto también su aplicación. A pesar de que esté adecuadamente redactado, el texto de una disposición no contiene por sí mismo su sentido normativo, por lo cual, cuando el texto de una disposición se encuentra aislado de un contexto jurídico coherente, que permita darle sentido, su efecto normativo se ve sustancialmente disminuido y los operadores jurídicos encargados de aplicarla carecerán de un contexto a partir del cual darle sentido, y las diferentes interpretaciones aumentan la incertidumbre jurídica, con todas las consecuencias que esto conlleva.*

[13] *Consideración que es reiterada, entre otras, en la Sentencia C-692/03 de agosto 12 de 2003, ponente Marco Gerardo Monroy Cabra.*

[14] *Corte Constitucional, Sentencia C-523/95 de noviembre 16 de 1995, Ponente Vladimiro Naranjo Mesa. Reiterada en las Sentencias C-657/00 de junio 8 de 2000, Ponente Vladimiro Naranjo Mesa; C-659/00 de junio 8 de 2000, Ponente Fabio Morón Díaz; C-233/02 de abril 4 de 2002, Ponente Álvaro Tafur Galvis; C-669/02 de agosto 20 de 2002, Ponente Álvaro Tafur Galvis; C-064/03 de febrero 4 de 2003, Ponente Jaime Araújo Rentería; C-735/03 de agosto 26 de 2003, Ponente Álvaro Tafur Galvis; C-796/04 de agosto 24 de 2004, Ponente Rodrigo Escobar Gil; C-1177/04 de noviembre 24 de 2004, Ponente Rodrigo Escobar Gil; C-030/06 de enero 26 de 2006, Ponente Álvaro Tafur Galvis; C-211/07 de marzo 21 de 2007, Ponente Álvaro Tafur Galvis*.

307 de 2026, toda vez, que mientras que la justificación central del proyecto busca canalizar recursos e incentivos de renta (0% y 50%) para la reconstrucción física y reactivación económica del ecosistema empresarial devastado por el sismo en Caldas, Cauca, Chocó, Quindío, Risaralda, Valle del Cauca y Tolima, la introducción de una cláusula que abarca ciudades capitales por meros indicadores de desempleo históricos introduce una incongruencia que desdibuja el eje central del debate.

Además, genera una gravísima indeterminación técnica al omitir un universo cerrado de beneficiarios y la referencia a un instrumento oficial como el DANE, permitiendo la entrada subrepticia de incentivos tributarios ajenos a la catástrofe que motivó la iniciativa.

- **LA CONEXIDAD COMO LÍMITE Y GARANTÍA DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO**

Para la Corte, la interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado colombiano. Por ello, solamente aquellos aparte, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexión causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley[15].

Sobre la relación de conexión, la Corte precisa que la conexión causal concierne a la identidad o correspondencia de las causas que dan origen a las distintas disposiciones; la conexión teleológica alude a la correspondencia de los efectos que se busca conseguir con ellas; la conexión temática se refiere a la relación de los asuntos o materias que se regulan entre sí; y la conexión sistemática son las razones de método o técnica legislativa que aconsejan traer a determinada ley cierta regulación.

En última instancia, la conexión debe predicarse respecto del núcleo temático de la ley, el cual se entiende como la columna vertebral de cuyo contenido se predica la familiaridad de los elementos integrantes. Esto significa que, respetando dicho núcleo, la ley puede ocuparse de desarrollar temas conexos, siempre que se advierta una relación de estos con aquel, con un criterio objetivo y razonable, de manera que atendiendo a un contexto flexible, se repelan las proposiciones normativas artificialmente agregadas a un estatuto con el que no guardan la relación más mínima.

La conexión como límite y garantía de la preservación del principio de unidad de materia depende de la manera como el legislador ejerza su potestad de configuración, tanto para decidir el contenido específico de las normas como para organizarlas y relacionarlas.

Lo anterior puesto que, al no estar predeterminado el sistema jurídico como un conjunto de compartimientos estancos, el legislador puede organizar la normatividad como lo estime más conveniente en función de los objetivos de política pública que guían su actividad; puede relacionar materias que antes se trataban en forma apartada o separar temas que antes se consideraban inescindibles.

Por tanto, al examinar las tipologías de conexidad frente al parágrafo quinto del artículo 1° del Proyecto de Ley número 307 de 2026, se advierte una ruptura estructural con la columna vertebral de la norma:

1. ***Falta de conexidad causal*:** La causa directa del proyecto son los daños materiales por 30 a 40 billones de pesos generados por el terremoto del 10 de agosto de 2026, mientras que la causa del parágrafo es el desempleo estructural quinquenal superior al 12% en capitales no afectadas.
2. ***Falta de conexidad teleológica*:** El objetivo central busca la reconstrucción física y

---

[15] *Corte Constitucional, Sentencia C-025/93 de febrero 4 de 1993, Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz. Jurisprudencia reiterada, entre muchas otras, en las Sentencias C-407/94 de septiembre 15 de 1994, Ponente Alejandro Martínez Caballero; C-523/95 de noviembre 16 de 1995, Ponente Vladimiro Naranjo Mesa; C-531/95 de noviembre 20 de 1995, Ponente Alejandro Martínez Caballero; C-055/96 de febrero 15 de 1996, Ponente Alejandro Martínez Caballero; C-099/96 de marzo 7 de 1996, Ponente Vladimiro Naranjo Mesa; C-178/96 de abril 29 de 1996, Ponente Antonio Barrera Carbonell; C-280/96 de junio 25 de 1996, Ponente Alejandro Martínez Caballero; C-318/98 de junio 30 de 1998, Ponente Carlos Gaviria Díaz; C-247/99 de abril 21 de 1999, Ponente Alfredo Beltrán Sierra; C-897/99 de noviembre 10 de 1999, Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz. En el mismo sentido, las Sentencias C-487/00 de mayo 4 de 2000, Ponente Antonio Barrera Carbonell, reiterada en la Sentencia C-1713/00 de diciembre 12 de 2000, Ponente Álvaro Tafur Galvis; C-088/01 de enero 31 de 2001, Ponente Martha Victoria Sáchica Méndez; C-170/01 de febrero 14 de 2001, Ponente Alejandro Martínez Caballero; C-262/01 de marzo 7 de 2001, Ponente Jaime Araújo Rentería; C-714/01 de junio 5 de 2001, Ponente Rodrigo Escobar Gil; C-737/01 de 11 de julio de 2001, Ponente Eduardo Montealegre Lynett; C-225/02 de abril 4 de 2002, Ponente Álvaro Tafur Galvis; C-669/02 de agosto 20 de 2002, Ponente Álvaro Tafur Galvis; C-064/03 de febrero 4 de 2003, Ponente Jaime Araújo Rentería; C-233/03 de marzo 18 de 2003, Ponente Jaime Córdoba Triviño; C-692/03 de agosto 12 de 2003, Ponente Marco Gerardo Monroy Cabra; C-735/03 de agosto 26 de 2003, Ponente Álvaro Tafur Galvis; C-778/03 de septiembre 11 de 2003, Ponente Jaime Araújo Rentería; C-880/03 de octubre 1º de 2003, Ponente Alfredo Beltrán Sierra; C-1071/03 de noviembre 1.º de 2003, Ponente Rodrigo Escobar Gil; C-104/04 de febrero 10 de 2004, Ponente Clara Inés Vargas Hernández; C-796/04 de agosto 24 de 2004, Ponente Rodrigo Escobar Gil; C-1177/04 de noviembre 24 de 2004, Ponente Rodrigo Escobar Gil; C-064/05 de febrero 1º de 2005, Ponente Clara Inés Vargas Hernández; C-030/06 de enero 26 de 2006, Ponente Álvaro Tafur Galvis; C-124/06 de febrero 22 de 2006, Ponente Álvaro Tafur Galvis; C-188/06 de marzo 15 de 2006, Ponente Rodrigo Escobar Gil; C-077/07 de febrero 7 de 2007, Ponente Jaime Araújo Rentería; C-211/07 de marzo 21 de 2007, Ponente Álvaro Tafur Galvis; C-214/07 de marzo 21 de 2007, Ponente Álvaro Tafur Galvis.*

económica urgente de los municipios del sismo, mientras que el parágrafo persigue la mitigación del desempleo urbano general.

3. ***Falta de conexidad temática y sistemática*:** No existe un vínculo razonable que una la mitigación de un desastre natural regional específico con un régimen genérico de beneficio tributario para capitales no delimitadas. Por ende, al ser una regla artificialmente agregada, resulta contraria a los límites del principio democrático y susceptible de ser declarada inexequible por violación a la unidad de materia.

- **CORRESPONDENCIA ENTRE EL TÍTULO DE LA LEY Y SU CONTENIDO**

La unidad de materia también se proyecta en el título de la ley, ya que de acuerdo con lo previsto en los artículos 169 de la Constitución y 193 de la Ley 5ª de 1992, el título de las leyes debe corresponder precisamente a su contenido. En relación con estas disposiciones, la Corte Constitucional ha indicado que el Congreso se encuentra obligado, desde el mismo título del proyecto, a definir con precisión cuáles habrán de ser las materias de que se ocupa al expedir determinada ley, tanto como a observar una estricta relación interna entre sus normas, para que todas ellas, al estar referidas a la misma materia, correspondan al título de la ley.

Así pues, es el propio Congreso el que define los límites de su actividad, de manera que independientemente de la competencia que tenga para legislar sobre ciertos temas, viola la Constitución cuando incluye cánones específicos que no encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado descrito.

En este orden de ideas, el título de la ley debe hallarse en consonancia con su contenido, de manera tal que, sin hacerle concesiones al rigorismo exegético, permita identificarla en relación con sus temas o finalidades dentro del pliego normativo que la contiene. A estos efectos la Corte Constitucional ha indicado que, dado que es imposible que el epígrafe pueda dar noticia de todas las disposiciones que integran la ley, basta simplemente con que en el título se señalen los asuntos o temas generales que se pretenden regulares; de ese modo, lo que interesa es que el título coincida con la materia general que se reglamenta o con el objetivo del ordenamiento[16].

Ahora bien, la sola denominación de la ley no garantiza la observancia del principio, por lo cual su constatación es de contenido sustancial y no puramente nominal. De esta forma, para establecer si hay unidad temática en un determinado cuerpo legal no es suficiente la identificación meramente formal acerca de los asuntos tratados en él, sino que es menester verificar si entre ellos existe una concatenación sustancial en cuya virtud el legislador los integre sistemáticamente, con exclusión de aquellos que no guardan relación con la cuestión predominante dentro del conjunto normativo.

Por su parte, el título del Proyecto de Ley número 307 de 2026 se enuncia como: *"por medio del cual se crea la Zona Económica y Social Especial (ZESE) para los departamentos más afectados por el sismo en Colombia y se dictan otras disposiciones"*. En este caso, la fórmula genérica *"y se dictan otras disposiciones"* pretendería dar cobijo al parágrafo quinto del artículo 1°, el cual extiende los incentivos a capitales con alto desempleo. Sin embargo, tal como lo señala la jurisprudencia, el mero uso nominal de este tipo de muletillas no satisface la exigencia sustancial del artículo 158 superior. Si bien podría argüirse formalmente que el título incluye *"otras disposiciones",* sustancialmente el parágrafo quinto rompe la concatenación lógica con la materia predominante del proyecto por la emergencia sísmica. Por lo tanto, dicha adición viola la unidad de materia en su dimensión sustancial y no queda subsanada por la formulación de su epígrafe.

IV. FUENTES

Decreto número 2112 de 2019. Por el cual se reglamenta el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 y se adiciona la Sección 2 al Capítulo 23 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 1 del Decreto número 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria. (2019, 24 de noviembre). Presidencia de la República de Colombia. https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30038604

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2026). Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo/geih-historicos

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2019). Concepto 001362 de 2019: Zona Económica y Social Especial (ZESE) para La Guajira, Norte de Santander y Arauca [Oficio]. https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/concepto_dian_001362_2019.htm

Ramírez Zambrano, J. R., & Luna Pereira, H. O. (2021). Análisis jurídico y económico de las Zonas Económicas "Social Especial" en Colombia. Revista Academia & Derecho, 12(23), x-x.

Servicio Nacional de Aprendizaje. (2024). Voces y rostros de las economías populares de Risaralda: Caracterización de la población de las economías campesinas y populares. SENA.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Para la discusión de la presente iniciativa en primer debate, se proponen las siguientes modificaciones al texto radicado por parte de los autores:

[16] *Corte Constitucional, Sentencia C-070/94 de febrero 23 de 1994, Ponente Hernando Herrera Vergara.*

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
Artículo 1°. ***Zona Económica y Social Especial (ZESE) para los departamentos más afectados por el sismo en Colombia.*** Créese un régimen especial en materia tributaria para los departamentos de Caldas, Cauca, Chocó, Quindío, Risaralda, Valle del Cauca y Tolima, para atraer inversión nacional y extranjera y así contribuir con la reconstrucción de los municipios afectados por el sismo y mejorar las condiciones de vida de su población y la generación de empleo. Este régimen aplica a las sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE, dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, bajo cualquiera de las modalidades definidas en la legislación vigente o las sociedades comerciales existentes que durante ese mismo término se acojan a este régimen especial y demuestren un aumento del 15% del empleo directo generado, tomando como base el promedio de los trabajadores vinculados durante los dos últimos años, el cual se debe mantener durante el periodo de vigencia del beneficio, y cuya actividad económica principal consista en el desarrollo de actividades industriales, agropecuarias, comerciales, construcción, turismo y de salud. El beneficiario deberá desarrollar toda su actividad económica en la ZESE y los productos y servicios que prepare o provea podrán ser vendidos y despachados en la misma o ser destinados a lugares del territorio nacional o al exterior. La tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a los beneficiarios de la ZESE será del 0% durante los primeros cinco (5) años contados a partir de la constitución de la sociedad, y del 50% de la tarifa general para los siguientes cinco (5) años. Cuando se efectúen pagos o abonos en cuenta a un beneficiario de la ZESE, la tarifa de retención en la fuente se calculará en forma proporcional al porcentaje de la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios del beneficiario.	**Artículo 1°.** ***Zona Económica y Social Especial (ZESE) para los departamentos más afectados por el sismo en Colombia***. Créese un régimen especial en materia tributaria para los departamentos de Caldas, Cauca, Chocó, Quindío, Risaralda, Valle del Cauca y Tolima, para atraer inversión nacional y extranjera y así contribuir con la reconstrucción de los municipios afectados por el sismo y mejorar las condiciones de vida de su población y la generación de empleo. Este régimen aplica a las sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE, dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, bajo cualquiera de las modalidades definidas en la legislación vigente o las sociedades comerciales existentes que durante ese mismo término se acojan a este régimen especial.	Nota: En estricto cumplimiento del principio de unidad de materia y conexidad causal con la emergencia del sismo, se elimina el parágrafo que extendía estos beneficios de manera indeterminada a ciudades capitales ajenas a la catástrofe.
Parágrafo primero. Durante los diez (10) años siguientes los beneficiarios de la ZESE enviarán antes del 30 de marzo del año siguiente gravable a la Dirección Seccional respectiva o la que haga sus veces de la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Adunas Nacionales (DIAN), los siguientes documentos, los cuales esta entidad verificará con la declaración de impuesto sobre la renta correspondiente. 1. Declaración juramentada del beneficiario ante notario público, en la cual conste que se encuentra instalado físicamente en la jurisdicción de cualquiera de los departamentos a los que se refiere el presente artículo y que se acoge al régimen de la ZESE. 2. Certificado de Existencia y Representación Legal. 3. Las sociedades constituidas a la entrada en vigencia de la presente ley, además deben	**Parágrafo primero. R*equisitos de empleo diferenciados y sustancia económica.*** Para acceder y mantener el régimen especial, las sociedades comerciales deberán demostrar la generación de empleo directo de manera diferenciada según su tamaño y condición previa, así: 1. Sociedades existentes: Deberán acreditar un incremento del 15% del empleo directo generado, tomando como base el promedio de los trabajadores vinculados durante los dos últimos años. 2. Microempresas existentes y unidades de la economía popular: El incremento de empleo se ajustará proporcionalmente según criterios de capacidad económica y escala	

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
acreditar el incremento del 15% en el empleo directo generado, mediante certificación de revisor fiscal o contador público, según corresponda en la cual conste el promedio de empleos generados durante los dos últimos años y las planillas de pago de seguridad social respectivas.	operativa, reconociendo la inclusión y vinculación de las economías populares y sus dinámicas particulares de trabajo formal e informal. 3. Nuevas sociedades: Deberán fijar un piso o número mínimo obligatorio de empleos directos creados desde su constitución. Para evitar la creación de empresas de papel o sociedades sin operación real, el Gobierno nacional y la DIAN exigirán la comprobación de sustancia económica mínima, exigiendo patrimonio mínimo, sede física operativa real en la jurisdicción y la prohibición expresa de acogerse a través del fraccionamiento societario o la creación de nuevas empresas por parte de los mismos socios de empresas previas. Su actividad económica principal deberá consistir en el desarrollo de actividades industriales, agropecuarias, comerciales, construcción, turismo y de salud. El beneficiario deberá desarrollar toda su actividad económica en la ZESE y los productos y servicios que prepare o provea podrán ser vendidos y despachados en la misma o ser destinados a lugares del territorio nacional o al exterior.	
Parágrafo segundo. El Gobierno nacional reglamentará cualquiera de los asuntos y materias objeto de la ZESE para facilitar su aplicación y eventualmente su entendimiento, y podrá imponer las sanciones administrativas, penales, disciplinarias, comerciales y civiles aplicables y vigentes tanto a las sociedades como a sus representantes en caso de que se compruebe que incumplen las disposiciones aquí previstas.	**Parágrafo segundo.** ***Tarifa del impuesto sobre la renta y retención en la fuente.*** La tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a los beneficiarios de la ZESE será del 0% durante los primeros cinco (5) años contados a partir de la constitución de la sociedad o de la fecha de acogimiento, y del 50% de la tarifa general para los siguientes cinco (5) años. Cuando se efectúen pagos o abonos en cuenta a un beneficiario de la ZESE, la tarifa de retención en la fuente se calculará en forma proporcional al porcentaje de la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios del beneficiario.	
Parágrafo tercero. El presente artículo no es aplicable a las empresas dedicadas a la actividad portuaria o a las actividades de exploración y explotación de minerales e hidrocarburos.	**Parágrafo tercero.** ***Reportes anuales a la DIAN***. Durante los diez (10) años siguientes los beneficiarios de la ZESE enviarán antes del 30 de marzo del año siguiente gravable a la Dirección Seccional respectiva o la que haga sus veces de la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), los siguientes documentos, los cuales esta entidad verificará con la declaración de impuesto sobre la renta correspondiente: 1. Declaración juramentada del beneficiario ante notario público, en la cual conste que se encuentra instalado físicamente en la jurisdicción de cualquiera de los departamentos a los que se refiere el presente artículo y que se acoge al régimen de la ZESE. 2. Certificado de Existencia y Representación Legal. 3. Certificación de revisor fiscal o contador público, según corresponda, en la cual conste el promedio de empleos generados durante los dos últimos años, las planillas de pago de seguridad social respectivas y la verificación de la sustancia económica.	
Parágrafo cuarto. El presente artículo no es aplicable a las sociedades comerciales	**Parágrafo cuarto.** ***Sustentación fiscal y reglamentación***. El Gobierno nacional, a	

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
existentes que trasladen su domicilio fiscal a cualquiera de los municipios pertenecientes a los departamentos de que trata este artículo. **Parágrafo quinto.** Extiéndanse los efectos del presente artículo a aquellas ciudades capitales cuyos índices de desempleo durante los cinco (5) últimos años anteriores a la expedición de la presente ley hayan sido superiores al 12%.	través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá presentar previamente la sustentación económica completa sobre el impacto fiscal del gasto tributario derivado de la presente norma, definiendo explícitamente las fuentes adicionales o mecanismos de compensación necesarios para reemplazar estos recursos de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. **Parágrafo quinto. *Exclusiones*.** El presente artículo no es aplicable a: 1. Las empresas dedicadas a la actividad portuaria o a las actividades de exploración y explotación de minerales e hidrocarburos. 2. Las sociedades comerciales existentes que trasladen su domicilio fiscal a ciudades o departamentos que no se relacionen directa y causalmente con la emergencia sísmica.	

VI. PROPOSICIÓN FINAL

En atención a las consideraciones anteriormente expuestas, se presenta Ponencia Positiva, y se solicita respetuosamente a los integrantes de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar el Primer Debate al Proyecto de Ley número 307 de 2026 Cámara, *por medio del cual se crea la Zona Económica y Social Especial (ZESE) para los departamentos más afectados por el sismo en Colombia y se dictan otras disposiciones",* conforme al texto propuesto.

FERNANDO ARIAS CARDONA
Representante a la Cámara por Risaralda
Coalición Pacto por Risaralda

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 307 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se crea la Zona Económica y Social Especial (ZESE) para los departamentos más afectados por el sismo en Colombia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Zona Económica y Social Especial (ZESE) para los departamentos más afectados por el sismo en Colombia.* Créese un régimen especial en materia tributaria para los departamentos de Caldas, Cauca, Chocó, Quindío, Risaralda, Valle del Cauca y Tolima, para atraer inversión nacional y extranjera y así contribuir con la reconstrucción de los municipios afectados por el sismo y mejorar las condiciones de vida de su población y la generación de empleo.

Este régimen aplica a las sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE, dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, bajo cualquiera de las modalidades definidas en la legislación vigente o las sociedades comerciales existentes que durante ese mismo término se acojan a este régimen especial.

Parágrafo primero. *Requisitos de empleo diferenciados y sustancia económica*. Para acceder y mantener el régimen especial, las sociedades comerciales deberán demostrar la generación de empleo directo de manera diferenciada según su tamaño y condición previa, así:

1. **Sociedades existentes:** Deberán acreditar un incremento del 15% del empleo directo generado, tomando como base el promedio de los trabajadores vinculados durante los dos últimos años.
2. **Microempresas existentes y unidades de la economía popular:** El incremento de empleo se ajustará proporcionalmente según criterios de capacidad económica y escala operativa, reconociendo la inclusión y vinculación de las economías populares y sus dinámicas particulares de trabajo formal e informal.
3. **Nuevas sociedades:** Deberán fijar un piso o número mínimo obligatorio de empleos directos creados desde su constitución.

Para evitar la creación de empresas de papel o sociedades sin operación real, el Gobierno nacional y la DIAN exigirán la comprobación de sustancia económica mínima, exigiendo patrimonio mínimo, sede física operativa real en la jurisdicción y la prohibición expresa de acogerse a través del fraccionamiento societario o la creación de nuevas empresas por parte de los mismos socios de empresas previas.

Su actividad económica principal deberá consistir en el desarrollo de actividades industriales, agropecuarias, comerciales, construcción, turismo y de salud. El beneficiario deberá desarrollar toda su actividad económica en la ZESE y los productos y servicios que prepare o provea podrán ser vendidos y

despachados en la misma o ser destinados a lugares del territorio nacional o al exterior.

Parágrafo segundo. ***Tarifa del impuesto sobre la renta y retención en la fuente.*** La tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a los beneficiarios de la ZESE será del 0% durante los primeros cinco (5) años contados a partir de la constitución de la sociedad o de la fecha de acogimiento, y del 50% de la tarifa general para los siguientes cinco (5) años. Cuando se efectúen pagos o abonos en cuenta a un beneficiario de la ZESE, la tarifa de retención en la fuente se calculará en forma proporcional al porcentaje de la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios del beneficiario.

Parágrafo tercero. ***Reportes anuales a la DIAN.*** Durante los diez (10) años siguientes los beneficiarios de la ZESE enviarán antes del 30 de marzo del año siguiente gravable a la Dirección Seccional respectiva o la que haga sus veces de la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), los siguientes documentos, los cuales esta entidad verificará con la declaración de impuesto sobre la renta correspondiente:

1. Declaración juramentada del beneficiario ante notario público, en la cual conste que se encuentra instalado físicamente en la jurisdicción de cualquiera de los departamentos a los que se refiere el presente artículo y que se acoge al régimen de la ZESE.
2. Certificado de Existencia y Representación Legal.
3. Certificación de revisor fiscal o contador público, según corresponda, en la cual conste el promedio de empleos generados durante los dos últimos años, las planillas de pago de seguridad social respectivas y la verificación de la sustancia económica.

Parágrafo cuarto. ***Sustentación fiscal y reglamentación.*** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá presentar previamente la sustentación económica completa sobre el impacto fiscal del gasto tributario derivado de la presente norma, definiendo explícitamente las fuentes adicionales o mecanismos de compensación necesarios para reemplazar estos recursos de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Parágrafo quinto. ***Exclusiones.*** El presente artículo no es aplicable a:

1. Las empresas dedicadas a la actividad portuaria o a las actividades de exploración y explotación de minerales e hidrocarburos.
2. Las sociedades comerciales existentes que trasladen su domicilio fiscal a ciudades o departamentos que no se relacionen directa y causalmente con la emergencia sísmica.

Artículo 2°. ***Vigencia***. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Del honorable Representante

FERNANDO ARIAS CARDONA
Representante a la Cámara por Risaralda
Coalición Pacto por Risaralda
Ponente

CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE (ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá D.C., 28 de octubre de 2026. En la fecha se recibió en esta Secretaria el Informe de Ponencia ***positiva*** *para Primer Debate del Proyecto de Ley No.307 de 2026 Cámara: "****POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA ZONA ECONÓMICA Y SOCIAL ESPECIAL - ZESE - PARA LOS DEPARTAMENTOS MÁS AFECTADOS POR EL SISMO EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES****", suscrito por el Honorable Representante a la Cámara FERNANDO ARIAS CARDONA, y se remite a la Secretaria General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.*

El Secretario General,

NÉSTOR EDUARDO IMBETT HERAZO

* * *

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 394 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia rinde homenaje y exalta la vida del maestro Juan Bautista Madera Castro, se declara, reconoce y exalta como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación el Encuentro Cultural la Pollera Colorá - Juan Bautista Madera Castro del municipio de Sincé, departamento de Sucre y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., octubre 28 de 2026

Doctora

ELIZABETH JAY-PANG DÍAZ

Presidenta

Comisión Segunda de la Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley número 394 de 2026 Cámara, *por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia rinde homenaje y exalta la vida del maestro Juan Bautista Madera Castro, se declara, reconoce y exalta como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación el Encuentro Cultural la Pollera Colorá - Juan Bautista Madera Castro del municipio de Sincé, departamento de Sucre y se dictan otras disposiciones.*

Estimada Presidenta:

De conformidad con lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en cumplimiento de la honrosa designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, mediante Nota Interna número

CSCP - 3.2.02.318/2026(IS) del 15 de octubre de 2026, de la manera más atenta y dentro del término establecido para el efecto, procedemos a rendir Informe de **Ponencia Positiva** para Primer Debate al Proyecto de Ley número 394 de 2026 Cámara, *por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia rinde homenaje y exalta la vida del maestro Juan Bautista Madera Castro, se declara, reconoce y exalta como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación el Encuentro Cultural la Pollera Colorá - Juan Bautista Madera Castro del municipio de Sincé, departamento de Sucre y se dictan otras disposiciones*.

De los Honorables Congresistas,

JOSE FREDY ARIAS HERRERA
Representante a la Cámara
Departamento Risaralda
Coordinador Ponente

HEINER DE JESUS GAITAN PARRA
Representante a la Cámara
Departamento Cundinamarca
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 394 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia rinde homenaje y exalta la vida del maestro Juan Bautista Madera Castro, se declara, reconoce y exalta como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación el Encuentro Cultural la Pollera Colorá - Juan Bautista Madera Castro del municipio de Sincé, departamento de Sucre y se dictan otras disposiciones.

Antecedente legislativo

En la legislatura pasada la Senadora *Karina Espinosa Oliver* radicó el Proyecto de Ley número 266 de 2024 Senado, 337 de 2025 Cámara, titulado *por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia rinde Homenaje y exalta la vida del maestro Juan Bautista Madera Castro, se declara, reconoce y exalta como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación el Encuentro Cultural la pollera Colora del municipio de Sincé, departamento de Sucre y se dictan otras disposiciones.*

El cual fue archivado, por vencimiento del término de las dos legislaturas que establece el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992, durante su paso por el Congreso, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y emitió un concepto favorable sobre el proyecto (Radicado 2-2025-070665 del 11 de noviembre de 2025 explicó 56162/2025/OFI manifestando que no genera impacto fiscal para la Nación.

Radicado nuevamente en la Cámara de Representantes por el Senador *Héctor Olimpo Espinosa Oliver*, el 23 de septiembre de 2026 bajo el Numero de Proyecto 394 de 2026 y publicada en la ***Gaceta del Congreso*** número 1482 de 2026 y por competencia fue asignado a la Comisión Segunda de la Cámara el 13 de octubre de 2026.

Vida y Obra del Maestro Juan Bautista Madera Castro

Juan Madera Castro, destacado compositor y músico, nació el 7 de mayo de 1922 en el municipio de Sincé, Sucre. Hijo de un decimero, creció rodeado de la rica tradición musical y folclórica de la región sabanera. Cursó sus primeros estudios en la escuela de Don Pedro Espinosa y continuó en el Gimnasio Santo Tomás de Aquino, donde sus inclinaciones musicales se fortalecieron.

A los 16 años, Madera se integró a la banda municipal bajo la dirección del maestro Ricardo Maza, donde perfeccionó su destreza en el clarinete, un instrumento que lo acompañaría a lo largo de su carrera. A los 18 años, en 1938, se convirtió en uno de los fundadores de la Banda 8 de septiembre de Sincé. Su carrera musical continuó evolucionando y en 1950 se trasladó a San Marcos para estudiar con el maestro Juan de la Cruz Piña, donde compuso su primera melodía, ELIGIO ARROYO, más tarde conocida como El Abarcón.

En 1960, durante su estancia en Barrancabermeja, recibió un clarinete de 23 llaves, un regalo que se convertiría en el instrumento clave para la creación de su obra Maestra, “La Pollera Colorá. Inspirado en las festividades y las mujeres que bailaban con largas faldas rojas, Madera compuso esta cumbia en el Grill Haway, inicialmente como una pieza instrumental. Dos años más tarde, su amigo Wilson Choperena le agrego la letra, convirtiendo La Pollera Colorá en una de las cumbias más emblemáticas de Colombia.

A lo largo de su vida, Juan Madera recibió múltiples reconocimientos por su contribución a la música colombiana. En el año 2000, fue distinguido con el título de bachiller Honoris Causa por el Colegio Antonia Santos. En 2007, fue declarado hijo adoptivo de Barrancabermeja, por componer La Pollera Colorá, y en 2018 fue nombrado Patrimonio Cultural de Sucre por el Fondo Mixto de Promoción de la Cultura y las Artes de Sucre.

Uno de los mayores homenajes a su legado ocurrió en 2016, cuando el Encuentro Cultural “La Pollera Colorá”, adoptó oficialmente ese nombre en su honor. Este evento, rinde tributo a Juan Madera Castro y su obra maestra, consolidando su legado como un símbolo de la identidad musical de Sincé y el Caribe colombiano.

En el año 2021, el maestro Juan Madera recibió del Ministerio de Cultura la Medalla al mérito Cultural, un reconocimiento que destaca su invaluable contribución al folclor colombiano.

Este galardón fue otorgado en honor a su trayectoria como compositor y músico, y por trascender fronteras con La Pollera Colorá.

El 28 de julio de 2024, el maestro Juan Madera falleció, dejando un legado cultural inmenso para Colombia y el mundo. Su música y su influencia seguirán presentes a través de generaciones.

El legado de Juan Madera Castro permanecerá vivo en cada interpretación de La Pollera Colorá, en las festividades del Caribe colombiano, y en el corazón de todos aquellos que reconocen su contribución al folclor.

El Éxito de "La Pollera Colorá"

La Pollera Colorá fue compuesta en su versión instrumental en 1960 por Juan Bautista madera Castro, un clarinetista originario de Sincé, Sucre, que formaba parte de la orquesta dirigida por el musico Pedro Salcedo.

Wilson Choperena, el cantante de la orquesta y oriundo de Plato, Magdalena, le agregó la letra a la melodía con el consentimiento de Madera, lo que convirtió a La Pollera Colora en la icónica cumbia que hoy conocemos. Su primera y única grabación original se realizó en agosto de 1962 en los estudios de grabación de Sello Tropical de propiedad del señor Emilio Fortou en la calle 40 de la ciudad de Barranquilla.

El Director de la Orquesta, Pedro Salcedo, no estaba convencido del potencial de la canción y no la incluyó entre los cinco temas que grabó en 1962 con el sello Tropical en Barranquilla. Sin embargo, durante la grabación, uno de los temas seleccionados no agradó al técnico de sonido, quien solicitó reemplazarlo. Ante la falta de material adicional, Madera sugirió a Salcedo que grabara La Pollera Colorá. A regañadientes, Salcedo accedió y permitió que Madera interpretara la introducción con su clarinete, junto con la percusión de Ceci Cuao en el Ton Ton. Al escuchar la interpretación, el técnico quedó impresionado y decidió grabar la pieza completa. Esta versión registrada en acetato a 78 RPM, fue la que catapultó La Pollera Colorá al reconocimiento mundial, transformándola en un fenómeno musical.

Controversia por la Autoría de la Pollera Colorá

En 1962, la canción fue registrada ante la Notaría Primera del Circuito de Barrancabermeja, con Juan Bautista Madera Castro como autor de la música y Wilson Choperena como autor de la letra. Sin embargo, en junio del año 2000, Madera denunció públicamente que se le habían desconocido sus derechos materiales, morales y económicos sobre la obra. Como evidencia, presentó contratos que Choperena había firmado con casas disqueras como Sonolux (en 1971) y Sono Inter (en 1996), en los cuales Choperena cedía unilateralmente los derechos patrimoniales de la canción.

En enero de 2010, el Juzgado 24 Penal del Circuito condenó a Wilson Choperena a 24 meses de prisión y a pagar una multa de más de 10 millones de pesos colombianos por defraudación de los derechos patrimoniales de autor. El fallo fue ratificado por el Tribunal Superior de Bogotá en junio del mismo año, tras la apelación del abogado defensor.

Uno de los elementos clave del caso fue un certificado expedido en 1999 por el Gerente de Sayco (Sociedad de Autores y Compositores de Colombia), en el que constaba que Juan Bautista Madera poseía el 50% de los derechos de la obra como compositor, mientras que Choperena tenía el 25% como autor de la letra y Sono Inter otro 25% como editor de la pieza musical. Este reconocimiento oficial estableció que tanto Madera como Choperena eran coautores de La Pollera Colorá, poniendo fin a la controversia sobre la autoría.

Historia del Encuentro Cultural "La Pollera Colorá"

El Encuentro Cultural "La Pollera Colorá" tiene sus raíces en el año 2004, cuando un grupo de mujeres de la comunidad sinceana decidió rendir honores a las tradiciones locales a través de un evento que inicialmente surgió de forma espontánea. En un día cualquiera, reunidas en el parque principal de Sincé, estas mujeres encontraron en las tradicionales polleras una inspiración para organizar una rueda de fandango. A partir de ese momento, nació la idea de convertir esa pequeña celebración en algo más grande, que involucrará a toda la comunidad.

Días después, estas mujeres se organizaron y convocaron a una reunión para planificar formalmente lo que sería el primer "Encuentro de Polleras". Decidieron que, tras los actos protocolarios del Día de la Independencia, realizarían un desfile por las calles de Sincé con música en vivo y vestuarios tradicionales, invitando a la comunidad a participar.

La invitación fue extendida a los diferentes barrios, instituciones públicas y privadas y municipios cercanos a la población, promoviendo la integración en un evento que uniría a Sincé bajo la danza y la música.

Con el tiempo, el evento fue creciendo en participación y se diversificó con la incorporación de diferentes ritmos, tanto tradicionales como modernos, atrayendo a más artistas y grupos de comparsas.

En 2010, en un esfuerzo por involucrar a las nuevas generaciones y garantizar la preservación de las tradiciones culturales, se creó el "Encuentro de Polleritas", un espacio dedicado exclusivamente a los niños. Este componente del evento les permitió a las más jóvenes mostrar su talento en la danza folclórica, ejecutando los ritmos tradicionales de la región y asegurando que las futuras generaciones se sientan parte importante de las manifestaciones culturales de Sincé.

Mediante el Acuerdo número 009 del 14 de noviembre de 2017, el Concejo Municipal de Sincé formalizó el evento bajo el nombre de "Encuentro

Cultural La Pollera Colorá", en honor a la c cumbia más representativa de Colombia, cuya melodía fue compuesta por Juan Madera Castro, hijo lustre de Sincé. Este reconocimiento no solo le otorgó un carácter oficial al evento, sino que también fue declarado patrimonio cultural inmaterial del municipio, consolidándose como un espacio clave para la preservación de las tradiciones locales.

A partir de ese momento, el Encuentro Cultural "La Pollera Colorá" incorporó una serie de actividades que destacan la cultura de la región, como el "Encuentro de Polleras", el "Encuentro de Polleritas" y la Feria Gastronómica y Artesanal "La Bolita de Leche", todas orientadas a la promoción y conservación de la idiosincrasia sinceana. En el acuerdo también se resalta la importancia de los ritmos tradicionales, como la cumbia, el porro y el fandango, los cuales son interpretados por bandas de viento.

Estos elementos hacen de este encuentro un evento único en la región Caribe, reconocido por su labor en la salvaguarda y promoción de estas expresiones culturales.

A pesar de la pandemia COVID -19 del 2020 y 2021, cuando el encuentro no pudo realizarse de manera presencial, la tradición se mantuvo viva a través de versiones virtuales. Se llevaron a cabo concursos en línea y se transmitieron grabaciones de ediciones anteriores, permitiendo que las familias desde sus hogares participarán con sus comparsas en los ritmos tradicionales, manteniendo el espíritu del evento a pesar de las dificultades.

En 2022, el Encuentro Cultural "La Pollera Colorá" regresó con más fuerza, retomando su formato presencial y atrayendo a participantes de diferentes zonas del país, lo que amplio su impacto y atrajo a turistas de diversas regiones, marcando un renacimiento del evento, consolidando su importancia en la región caribe.

Para la edición de 2024, la XXI versión del Encuentro alcanzó un nuevo hito al darle un carácter internacional, con la participación de delegaciones de México, lo que representa un crecimiento significativo y una proyección sin precedentes para esta manifestación cultural. La integración de artistas internacionales ha permitido que el encuentro Cultural "La Pollera Colorá" trascienda fronteras, reforzando su relevancia y proyección como un evento cultural de gran envergadura que promueve y preserva las tradiciones.

Este crecimiento a lo largo de más de dos décadas posiciona al Encuentro Cultural "La pollera Colorá" como uno de los eventos más importantes del Caribe colombiano, un símbolo de la identidad cultural de Sincé y un pilar en la conservación y promoción de sus tradiciones.

Importancia del Encuentro Cultural "La Pollera Colorá"

El Encuentro Cultural "La Pollera Colorá", formalizado en 2016 mediante el Acuerdo No.009 del Concejo Municipal de Sincé, se ha consolidado como la manifestación cultural más importante de la comunidad sinceana. Este evento, además de su carácter festivo, desempeña un papel esencial en la preservación, promoción y difusión de los ritmos folclóricos sabaneros. Sirve como un vehículo esencial para la transmisión de estas expresiones culturales, asegurando la continuidad de ritmos autóctonos como la cumbia, el porro y el fandango. A través de este encuentro, se garantiza que estos ritmos sigan vigentes, preservando su autenticidad al mismo tiempo que se adaptan a los cambios culturales en el contexto global.

Un aspecto central del encuentro es la participación activa de niños y jóvenes, especialmente a través del "Encuentro de Polleritas", un espacio que permite a las nuevas generaciones involucrarse en la danza y los ritmos folclóricos, fomentando la transmisión intergeneracional del patrimonio inmaterial, asegurando que las nuevas generaciones mantengan vivas las expresiones culturales que son parte integral de la identidad de la comunidad.

El Encuentro Cultural "La Pollera Colorá" también se ha consolidado como un espacio fundamental para la integración de la comunidad. Los habitantes de Sincé se reúnen alrededor de su patrimonio cultural inmaterial, y el evento fomenta la participación inclusiva de diversos sectores de la sociedad, desde instituciones públicas y privadas hasta instituciones educativas, asociaciones comunitarias y grupos artísticos. Esto contribuye de manera significativa al fortalecimiento de los lazos sociales y a la promoción de las manifestaciones culturales del territorio sucreño.

Además de celebrar la cultura local, el evento desempeña un papel crucial en la construcción de una identidad colectiva basada en la apreciación, el respeto y el fortalecimiento de las tradiciones culturales del departamento de Sucre. Esto asegura la continuidad de prácticas y expresiones que representan la riqueza cultural de la región, garantizando su permanencia en las generaciones presentes y futuras.

Crecimiento del Encuentro Cultural La Pollera Colorá

Desde 2017, el Encuentro Cultural "La Pollera Colorá" ha experimentado un crecimiento notable, tanto en participación como en calidad de las presentaciones. Se ha incrementado la participación de comparsas provenientes de todo el país, muchas de las cuales pertenecen a escuelas de formación artística con altos estándares de profesionalización.

Estas comparsas elevan el nivel competitivo del evento y posicionan al encuentro como una plataforma cultural de gran relevancia a nivel nacional.

El proceso de preparación de las comparsas comienza al inicio de cada año, con ensayos y planificación orientados a lograr presentaciones de alto nivel que capturen la atención del público y destaquen la calidad de las coreografías, música y vestuarios.

Este esfuerzo ha llevado a que el encuentro sea percibido no solo como una celebración cultural, sino como un espacio donde se genera una sana competencia artística, incentivando la excelencia en las expresiones dancísticas.

A pesar de que en 2020 y 2021 el evento no se realizó de manera presencial debido a la pandemia, la versión virtual mantuvo una participación masiva. La transición a un formato digital permitió que el Encuentro Cultural "La Pollera Colorá" continuara siendo un referente cultural y que la comunidad pudiera seguir conectada con sus tradiciones.

Las actividades virtuales aseguraron la continuidad de esta manifestación demostrando la resiliencia del evento y su capacidad de adaptarse a nuevos contextos sin perder su esencia.

A continuación, se presenta un cuadro comparativo en donde se denota la participación y el crecimiento del encuentro a través de los últimos 7 años y la participación de los artistas en el encuentro de polleritas y el encuentro de polleras:

CRECIMIENTO DEL ENCUENTRO CULTURAL LA POLLERA COLORA

VERSIÓN	AÑO	NUMERO DE COMPARSAS	NUMERO DE ARTISTAS PARTICIPANTES
EL CENTAURO	2018	50	2.150
EL TROYANO	2019	56	2.240
VIRTUAL(PANDEMIA)	2020	20	600
VÍVELO EN CASA (PANDEMIA)	2021	25	750
CENTENARIO	2022	85	3.400
FUNDADORES	2023	105	4.600
INTERNACIONAL	2024	130	6.000

Fuente: Alcaldía Municipal de Sincé.

Impacto social de El Encuentro Cultural La Pollera Colorá

El Encuentro Cultural "La Pollera Colorá" desempeña un papel importante en el fortalecimiento de la integración social, la identidad cultural y el bienestar colectivo, elementos claves para el desarrollo sostenible de la región sucreña. Este evento facilita la participación inclusiva de diversos grupos poblacionales, desde niños hasta adultos mayores y promueve la interacción entre personas de distintos sectores sociales y económicos.

A través de las actividades realizadas en el marco del encuentro, se fomenta el diálogo intergeneracional, lo que garantiza la transmisión de valores culturales y tradiciones a las nuevas generaciones. Estos espacios contribuyen a reafirmar la identidad colectiva de la comunidad, creando entornos que promueven la inclusión social y la igualdad de oportunidades para todos los miembros de la sociedad. La participación de instituciones educativas, asociaciones comunitarias y grupos artísticos refuerza la cohesión social, cerrando brechas y fortaleciendo el sentido de pertenencia en torno a las tradiciones culturales.

El reconocimiento del Encuentro Cultural "La Pollera Colorá" como una manifestación de relevancia regional y nacional fortalece el sentido de identidad y orgullo de la comunidad.

La capacidad que tiene este municipio para organizar un evento de esta magnitud que atrae a participantes y visitantes de todo el país, eleva la percepción que los habitantes tienen de su cultura y genera un mayor aprecio por las tradiciones locales.

Este reconocimiento contribuye a posicionar a Sincé como un epicentro cultural en la región Caribe, consolidando su imagen positiva y su proyección como referente cultural.

El encuentro también facilita el desarrollo de competencias sociales y artísticas entre los jóvenes, brindándoles la oportunidad de adquirir y perfeccionar habilidades en áreas como la danza y otras expresiones culturales.

La participación en estos espacios fomenta el liderazgo juvenil y refuerza el compromiso por la preservación del patrimonio cultural, al mismo tiempo que reduce los riesgos asociados a la exclusión social, generando un impacto positivo en la reconstrucción del tejido social.

Además, es importante destacar la resiliencia del Encuentro Cultural "La Pollera Colorá", Evidenciada durante la pandemia de 2020 y 2021. Al adaptarse al formato virtual, el evento mantuvo su continuidad y reafirmó su rol como un elemento cohesionador dentro de la comunidad sinceana, demostrando su capacidad de adaptación sin perder su esencia cultural.

Impacto Económico del Encuentro Cultural "La Pollera Colorá" en Sincé

En los últimos seis años, en la realización de las actividades en el marco de El Encuentro Cultural "La

Pollera Colorá" se ha experimentado un crecimiento económico significativo en el municipio de Sincé, impulsado por afluencia de visitantes locales y nacionales.

Este evento, que se ha consolidado como un referente cultural en la región Caribe, ha sido importante para la dinamización de sectores como el turismo, el comercio de productos, servicios y gastronomía, favoreciendo la economía en diversas áreas.

Entre 2018 y 2024, la participación de comparsas ha crecido de manera sostenida, pasando de 50 comparsas en 2018 a 130 en 2024. Este aumento en la participación no sólo ha elevado el nivel competitivo y artístico del evento, sino que también ha generado un incremento en la demanda de bienes y servicios relacionados con la logística y producción de las actividades.

Las comparsas invierten considerablemente en vestuarios, ensayos y contratación de servicios técnicos y artísticos, lo que dinamiza los ingresos a proveedores locales.

El evento también atrae a miles de turistas que, además de asistir al encuentro, consumen productos y servicios locales, como hospedaje, alimentación, transporte y licor.

Según las estadísticas locales, la cantidad de artistas y comparsas ha crecido un 200% entre 2018 y 2024, lo que ha traído consigo un aumento del flujo turístico. Esto ha tenido un impacto directo en la generación de ingresos para restaurantes, hoteles y vendedores ambulantes, que se benefician de la afluencia del público.

El periodo de 2020 y 2021 presentó un desafío significativo para la economía local de Sincé, dado que el evento no pudo llevarse a cabo de manera presencial debido a la pandemia de COVID-19. La cancelación de la edición física del encuentro generó una recesión económica en los sectores más dependientes del turismo cultural y los eventos masivos. La caída en la actividad económica afectó principalmente a pequeños empresarios locales dedicados a la gastronomía, la hotelería y comercio de productos y servicios, quienes vieron una disminución drástica en sus ingresos, afectando la capacidad de gasto en actividades turísticas y culturales. Durante este periodo, Sincé, al igual que otros municipios del Caribe, experimentó una contracción en la demanda de servicios turísticos y una desaceleración en la actividad económica relacionada con el sector cultural.

A pesar de este fenómeno, el Encuentro Cultural "La Pollera Colorá" mantuvo cierta actividad económica limitada, a través de la participación virtual. Aunque el impacto económico no fue tan significativo como en las ediciones presenciales, la comunidad local y los participantes encontraron maneras de adaptarse. Desde sus hogares, los ciudadanos continuaron consumiendo productos y servicios relacionados con el evento, entre alimentación y bebidas, lo que permitió que algunos sectores económicos, continuaran activos durante este periodo.

La organización del evento en formato digital generó una demanda de servicios tecnológicos y creativos, lo que contribuyó a mantener la economía en movimiento, aunque no con el mismo dinamismo que en ediciones presenciales. Pequeños negocios locales encontraron formas de vender sus productos a través de plataformas digitales y envíos a domicilio, lo que, si bien no alcanzó los niveles de impacto económico previos a la pandemia, sí permitió mitigar las pérdidas totales.

Con la recuperación gradual de la economía y el regreso de las actividades presenciales en 2022, el Encuentro Cultural "La Pollera Colorá" jugó un papel clave en la reactivación económica de Sincé.

La edición de 2022, denominada "Centenario", marcó el regreso del evento presencial y atrajo a 85 comparsas y 3,400 artistas, lo que generó un impulso inmediato en la economía local.

Los sectores más beneficiados fueron el comercio, la gastronomía, el hospedaje y los servicios de transporte. Esta reactivación también se tradujo en la creación de empleos temporales asociados a la organización y logística del evento, lo que ayudó a mitigar los efectos de la recesión postpandemia.

En 2023 y 2024, el evento continuó su expansión, alcanzando una participación de 130 comparsas y 6,000 artistas en la versión internacional de 2024. Este crecimiento ha contribuido significativamente a la consolidación de Sincé como un destino turístico-cultural, posicionando al evento como un catalizador para la economía local.

Las presiones inflacionarias y la pérdida de poder adquisitivo en los años 2023 y 2024, tanto a nivel nacional como global, han restringido el consumo y la inversión en servicios turísticos y culturales, afectando el impacto económico del evento.

Sin embargo, el Encuentro Cultural "La Pollera Colorá" ha demostrado ser resiliente, manteniendo un flujo constante de ingresos para pequeños comerciantes y prestadores de servicios, garantizando que la economía local siga en movimiento.

El impacto económico del Encuentro Cultural "La Pollera Colorá" ha sido un factor clave en la revitalización económica de Sincé tras la recesión provocada por la pandemia.

La inversión privada en el evento, así como el gasto turístico derivado de la afluencia de visitantes, ha generado un ciclo de crecimiento que se espera que continúe en los próximos años. Además, la proyección internacional alcanzada en la versión de 2024, con la participación de delegaciones extranjeras, ha abierto nuevas oportunidades para la diversificación del turismo cultural en Sincé, fortaleciendo su posicionamiento a nivel regional y nacional.

A continuación, se presenta un estimado de los ingresos que hubo en el municipio de Sincé en los últimos siete años.

IMPACTO ECONÓMICO DEL ENCUENTRO CULTURAL LA POLLERA COLORÁ

VERSIÓN	AÑO	DINAMIZACIÓN DE LA ECONOMÍA EN PESOS APROX.	AUMENTO EN %
EL CENTAURO	2018	$330.868.200	N/A
EL TROYANO	2019	$385.367.900	9.84
VIRTUAL(PANDEMIA)	2020	$135.496.700	-64.84
VÍVELO EN CASA (PANDEMIA)	2021	$156.786.500	15.71
CENTENARIO	2022	$855.673.635	445.82
FUNDADORES	2023	$834.165.833	-2.51
INTERNACIONAL	2024	$976.738.472	17.10

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

El proyecto, fundamentado en diversos preceptos constitucionales y legales, busca fortalecer la protección y promoción del patrimonio cultural y la diversidad étnica de Colombia.

A continuación, se presenta un breve análisis de los principales aspectos:

Aspectos Constitucionales

1.2. 3. 4. Reconocimiento y Protección de la Diversidad (artículos 7º y 8º):

- Reconocimiento: El Estado colombiano reconoce la riqueza cultural y étnica de la Nación, subrayando su importancia y necesidad de protección.
- Protección: Se establece una obligación tanto para el Estado como para los ciudadanos de salvaguardar estos recursos, destacando la corresponsabilidad en la preservación cultural.

Promoción del Acceso a la Cultura (Artículo 70º):

- Igualdad de Oportunidades: El Estado debe garantizar el acceso a la cultura para todos los ciudadanos, promoviendo una educación integral que incluya aspectos científicos, técnicos, artísticos y profesionales.
- Diversidad Cultural: Se reconoce y promueve la igualdad y dignidad de todas las manifestaciones culturales presentes en el país, consolidando la identidad nacional a través de la cultura.

Libertad y Fomento de la Ciencia y la Cultura (Artículo 71º):

- Libertad de Expresión Artística: Se garantiza la libertad en la búsqueda del conocimiento y la expresión artística, integrando estos aspectos en los planes de desarrollo económico y social.
- Incentivos y Estímulos: El Estado se compromete a crear incentivos para personas e instituciones que fomenten la ciencia y la cultura, promoviendo el desarrollo cultural del país.

Protección del Patrimonio Cultural (Artículo 72):

- Inalienabilidad del Patrimonio: Los bienes culturales, incluyendo el patrimonio arqueológico, son inalienables, inembargables e imprescriptibles, asegurando su preservación y recuperación cuando sea necesario.

Aspectos Legales

- Competencias del Congreso y el Gobierno (artículo 150 y Sentencias C-409 de 1994 y C-755 de 2014):
- Libertad Legislativa: Se destaca la libertad del Congreso para proponer y aprobar leyes que involucren gasto público, aunque la ejecución de estos gastos dependa de la inclusión en el presupuesto anual por parte del gobierno.
- Diferenciación del Gasto: Se establece una clara distinción entre leyes que decreten gasto y la ley anual del presupuesto, permitiendo un control planificación adecuados de los recursos públicos.

Ley 397 de 1997 (Modificada por la Ley 1185 de 2008)

- Definición y Protección de la Cultura:
- Amplia Definición de Cultura: La ley define la cultura de manera amplia, incluyendo aspectos espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos.
- Preservación del Patrimonio: Enfatiza la obligación del Estado y de los ciudadanos en proteger y difundir el patrimonio cultural, asegurando su continuidad y respeto por la diversidad.

- **Disposiciones Reglamentarias**

- Sistema Nacional de Patrimonio Cultural (Decreto número 763 de 2009):
- Objetivos del SNPCN: Se establece un sistema integral para la valoración, preservación y difusión del patrimonio cultural, asegurando su sostenibilidad y apropiación social.

- Fomento del Patrimonio Cultural Inmaterial (Decreto 2941 de 2009):
- Integración y Fomento: Regula la inclusión del patrimonio cultural inmaterial en los planes de desarrollo, asegurando su compatibilidad con los derechos humanos y el desarrollo sostenible.

El marco normativo y constitucional establecido garantiza un enfoque integral para la protección y promoción del patrimonio cultural en Colombia. Al reconocer la diversidad étnica y cultural como pilares fundamentales de la identidad nacional, el proyecto no solo asegura su preservación, sino que también promueve el acceso equitativo a las manifestaciones culturales, fomentando un desarrollo cultural inclusivo y sostenible.

Conflicto de interés

El artículo 3° de la Ley 2003 de 2019 "*por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones"* estableció: "Artículo 3°. El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 291. *Declaración de impedimentos.* 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".

Teniendo en cuenta la obligación contenida en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, este acápite tendrá como fin determinar posibles situaciones que podrían dar lugar a un conflicto de interés por parte de los Congresistas al momento de discutir o votar este proyecto de ley. Lo anterior, no implica que sean las únicas situaciones o causales que podrían configurar un conflicto de interés, por lo que si algún Congresista considera que existe otra causal por la cual deba declararse impedido deberá manifestarlo oportunamente. Como ponentes de este proyecto de ley, considero que su contenido y propuesta es de carácter general por lo que no configuraría un conflicto de interés.

Impacto fiscal

Obligación del Estado y Relevancia Cultural

El Estado tiene la obligación constitucional y legal de destinar recursos para la salvaguarda del patrimonio cultural y la promoción de la cultura. Este proyecto de ley se enmarca dentro de esta responsabilidad, buscando preservar una manifestación cultural específica que tiene un valor significativo para la comunidad de Sincé (Sucre).

Marco Jurídico y Precedente Constitucional

La Sentencia C-911 de 2007 de la Corte Constitucional establece que el impacto fiscal de las normas no debe convertirse en un obstáculo para la función legislativa y normativa de las corporaciones públicas. Este precedente es relevante ya que subraya que el presupuesto no puede ser una barrera para la promulgación de leyes que protejan el patrimonio cultural.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
El Congreso de la Republica decreta.	El Congreso de Colombia decreta.	El artículo 193 de la Ley 5ª de 1992. Dice así: el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, ya su texto precederá la siguiente formula: "el congreso de Colombia decreta" …
Artículo 4°. Autorícese al Gobierno nacional a través del Ministerio de Culturas, las Artes y los Saberes incluir en el banco de proyectos de este ministerio el "Encuentro Cultural La Pollera Colora - Juan Bautista Madera Castro del municipio de Sincé".	**Artículo 4°.** Autorícese al Gobierno nacional a través del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes incluir en el banco de proyectos de este ministerio el "Encuentro Cultural La Pollera Colora - Juan Bautista Madera Castro del municipio de Sincé".	Modificar el nombre del ministerio ya que debe ser un error de transcripción.
Artículo 5°. Autorícese al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Culturas, las Artes y los Saberes a destinar apropiaciones del Presupuesto General de la Nación al fortalecimiento del "Encuentro Cultural La Pollera Colorá - Juan Bautista Madera Castro del municipio de Sincé".	**Artículo 5°.** Autorícese al Gobierno nacional, a través del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes a destinar apropiaciones del Presupuesto General de la Nación al fortalecimiento del "Encuentro Cultural La Pollera Colorá - Juan Bautista Madera Castro del municipio de Sincé".	Modificar el nombre del ministerio ya que debe ser un error de transcripción.
Artículo 6°. Autorícese al Gobierno nacional por medio del Ministerio de Culturas, las Artes y los Saberes, el Ministerio de Educación Nacional y Ministerio de Deporte, así como a sus	**Artículo 6°**. Autorícese al Gobierno nacional por medio del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, el Ministerio de Educación Nacional y Ministerio de Deporte, así como a sus	Modificar el nombre del ministerio ya que debe ser un error de transcripción.

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
equivalentes de orden departamental y municipal, a brindar los espacios físicos y logísticos deportivos, culturales y de otras índoles necesarias para el desarrollo del "Encuentro Cultural la Pollera Colorá - Juan Bautista Madera Castro del municipio de Sincé".	equivalentes de orden departamental y municipal, a brindar los espacios físicos y logísticos deportivos, culturales y de otras índoles necesarias para el desarrollo del "Encuentro Cultural la Pollera Colorá - Juan Bautista Madera Castro del municipio de Sincé".	
Artículo 8º. A partir de la entrada en vigor de la presente ley, el Ministerio de Culturas las Artes y los Saberes, así como la administración departamental y municipal, estarán autorizados para articular y asignar partidas presupuestales, y planes de acción de fortalecimiento de su respectivo presupuesto anual, para el cumplimiento de las disposiciones consagradas en la presente ley en el marco de su autonomía.	**Artículo 8º.** A partir de la entrada en vigor de la presente ley, el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, así como la administración departamental y municipal, estarán autorizados para articular y asignar partidas presupuestales, y planes de acción de fortalecimiento de su respectivo presupuesto anual, para el cumplimiento de las disposiciones consagradas en la presente ley en el marco de su autonomía.	Modificar el nombre del ministerio ya que debe ser un error de transcripción.

PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones, presentamos ponencia **Positiva** y, en consecuencia, solicitamos a los honorables Miembros de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, aprobar en primer debate el Proyecto de Ley número 394 de 2026 Cámara, *por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia rinde homenaje y exalta la vida del Maestro Juan Bautista Madera Castro, se declara, reconoce y exalta como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación el Encuentro Cultural La Pollera Colorá – Juan Bautista Madera Castro del municipio de Sincé, departamento de Sucre y se dictan otras disposiciones*. Con las modificaciones propuestas.

De los honorables Congresistas,

JOSE FREDY ARIAS HERRERA
Representante a la Cámara
Departamento Risaralda
Coordinador Ponente

HEINER DE JESUS GAITAN PARRA
Representante a la Cámara
Departamento Cundinamarca
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 394 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia rinde homenaje y exalta la vida del Maestro Juan Bautista Madera Castro, se declara, reconoce y exalta como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación el Encuentro Cultural La Pollera Colorá – Juan Bautista Madera Castro del municipio de Sincé, departamento de Sucre y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. ***Objeto***. La presente ley tiene como fin que el Congreso de la República de Colombia rinda homenaje y exalte la vida del Maestro Juan Bautista Madera Castro, compositor de la melodía de la "Pollera Colorá".

Parágrafo. Asimismo, se rinda homenaje póstumo al maestro Wilson Choperena, oriundo de plato (Magdalena), limitado a su creación creativa en la letra de la "Pollera Colorá".

Artículo 2°. Declárese, reconózcase y exáltese como Patrimonio Cultural e Inmaterial de la Nación el "Encuentro Cultural La Pollera Colorá - Juan Bautista Madera Castro del municipio de Sincé" en reconocimiento al maestro Juan Bautista Madera Castro y sus protagonistas, sus artistas, músicos y bailarines que se reúnen para llenar las calles de Sincé con color, tradición y música como la cumbia, el porro y el fandango que toman un papel protagónico, garantizando su continuidad y relevancia.

Parágrafo. El presente reconocimiento no sustituye los procedimientos técnicos, legales y administrativos exigidos para su inclusión en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural inmaterial del ámbito nacional.

Artículo 3°. Facúltese al Gobierno nacional a través del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, para que articule con la comunidad postulante de la manifestación, a que se convoque al Consejo Nacional de Patrimonio Cultural para la emisión del concepto sobre las manifestaciones patrimoniales del "Encuentro Cultural La Pollera Colorá - Juan Bautista Madera Castro del municipio de Sincé" para que estas avancen en la posterior realización del Plan Especial de Salvaguardia (PES), y así lograr la inclusión en la lista de Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) del ámbito nacional.

Artículo 4°. Autorícese al Gobierno nacional a través del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes incluir en el banco de proyectos de este ministerio el "Encuentro Cultural La Pollera Colora - Juan Bautista Madera Castro del municipio de Sincé".

Artículo 5°. Autorícese al Gobierno nacional, a través del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes a destinar apropiaciones del Presupuesto General de la Nación al fortalecimiento del "Encuentro Cultural La Pollera Colorá - Juan Bautista Madera Castro del municipio de Sincé".

Artículo 6°. Autorícese al Gobierno nacional por medio del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, el Ministerio de Educación Nacional y Ministerio de Deporte, así como a sus equivalentes de orden departamental y municipal, a brindar los espacios físicos y logísticos deportivos, culturales y de otras índoles necesarias para el desarrollo del "Encuentro Cultural La Pollera Colorá - Juan Bautista Madera Castro del municipio de Sincé".

Artículo 7°. Reconózcase al grupo social, sus diásporas, protagonistas y a las distintas Organizaciones, asociaciones, fundaciones o corporaciones, como gestores y garantes del rescate de la tradición y prácticas culturales propias del "Encuentro Cultural La Pollera Colorá - Juan Bautista Madera Castro del municipio de Sincé".

Artículo 8º. A partir de la entrada en vigor de la presente ley, el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, así como la administración departamental y municipal, estarán autorizados para articular y asignar partidas presupuestales, y planes de acción de fortalecimiento de su respectivo presupuesto anual, para el cumplimiento de las disposiciones consagradas en la presente ley en el marco de su autonomía.

Artículo 9º. ***Vigencia y derogatorias.*** La presente ley rige a partir de su expedición y publicación, y se derogan todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

JOSE FREDY ARIAS HERRERA
Representante a la Cámara
Departamento Risaralda

HEINER DE JESUS GAITAN PARRA
Representante a la Cámara
Departamento Cundinamarca

CONTENIDO

Gaceta número 1696 - viernes, 30 de octubre de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto del Proyecto de Ley número 307 de 2026 Cámara, por medio del cual se crea la Zona Económica y Social Especial (ZESE) para los departamentos más afectados por el sismo en Colombia y se dictan otras disposiciones.. 1

Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto del proyecto de Ley número 394 de 2026 Cámara, por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia rinde homenaje y exalta la vida del maestro Juan Bautista Madera Castro, se declara, reconoce y exalta como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación el Encuentro Cultural la Pollera Colorá - Juan Bautista Madera Castro del municipio de Sincé, departamento de Sucre y se dictan otras disposiciones. 14

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026