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 1726 | Bogotá, D. C., jueves, 5 de noviembre de 2026 | EDICIÓN DE 30 PÁGINAS

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 460 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se amplía el mecanismo nacional de Obras por Impuestos a los municipios de quinta y sexta categoría y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 17 agosto de 2026

Doctor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley número 460 de 2026 Cámara, *"por medio de la cual se amplía el mecanismo nacional de Obras por Impuestos a los municipios de quinta y sexta categoría y se dictan otras disposiciones"*.

Respetado señor Secretario General

En mi condición de miembro de la Honorable Cámara de Representantes y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno y regular conducto presento a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley *"por medio de la cual se amplía el mecanismo nacional de Obras por Impuestos a los municipios de quinta y sexta categoría y se dictan otras disposiciones"*, para lo cual, adjunto copia física y digital del proyecto de ley en cuestión.

De los honorables Congresistas,

JONATHAN EDUARDO PINEDA LÓPEZ
Representante a la Cámara por Santander

OSCAR VILLAMIZAR MENESES
Senador de la República

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de Octubre del año 2026
ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley X Acto Legislativo
No. 460 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: Hr. Jonathan E. Pineda López, Oscar Villamizar

SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 460 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se amplía el mecanismo nacional de Obras por Impuestos a los municipios de quinta y sexta categoría y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. ***Objeto.*** La presente ley tiene por objeto ampliar el ámbito territorial del mecanismo nacional de Obras por Impuestos previsto en el artículo 800-1 del Estatuto Tributario, con el fin de permitir la ejecución de proyectos de inversión de trascendencia económica y social en todos los

municipios clasificados en quinta y sexta categoría, mediante títulos negociables para el pago del impuesto sobre la renta y complementarios, sin afectar los tributos ni los demás ingresos de propiedad de las entidades territoriales.

Artículo 2°. ***Modificación del inciso segundo del artículo 800-1 del Estatuto Tributario.*** Modifíquese el inciso segundo del artículo 800-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

El objeto de los convenios será la inversión directa en la ejecución de proyectos de trascendencia económica y social en los diferentes municipios definidos como las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), en los municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y en los municipios clasificados en quinta y sexta categoría conforme al artículo 6° de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 153 del Decreto Ley 2106 de 2019 y adicionado por la Ley 2423 de 2024, relacionados con agua potable y saneamiento básico, energía, salud pública, educación pública, bienes públicos rurales, adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, pagos por servicios ambientales, tecnologías de la información y comunicaciones, infraestructura de transporte, infraestructura productiva, infraestructura cultural, infraestructura deportiva, vivienda de interés social rural y las demás que defina el Manual Operativo de Obras por Impuestos, todo de conformidad con lo establecido en la evaluación de viabilidad del proyecto. Los proyectos a financiar podrán comprender las obras, servicios y erogaciones necesarias para su viabilidad, planeación, preoperación, ejecución, operación, mantenimiento e interventoría, en los términos establecidos por el Manual Operativo de Obras por Impuestos, según el caso. También podrán ser considerados proyectos en jurisdicciones que, sin estar localizadas en las Zomac, de acuerdo con el concepto de la Agencia de Renovación del Territorio, resulten estratégicos para la reactivación económica y/o social de las Zomac o algunas de ellas. Así mismo, accederán a dichos beneficios los departamentos que conforman la Amazonía colombiana que cuenten con una población inferior a ochenta y cinco mil (85.000) habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a treinta y uno (31) de diciembre de 2022.

Artículo 3°. ***Modificación del inciso tercero del artículo 800-1 del Estatuto Tributario.*** Modifíquese el inciso tercero del artículo 800-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Para este fin, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) deberá llevar actualizada una lista de iniciativas susceptibles de contar con viabilidad técnica y presupuestal para conformar el banco de proyectos a realizar en los diferentes municipios definidos como Zomac, en los municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), en los municipios clasificados en quinta y sexta categoría y en los municipios de los departamentos que cumplan con las condiciones mencionadas en el inciso anterior, que contribuyan a la disminución de las brechas de inequidad y la renovación territorial de estas zonas, su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional, y que puedan ser ejecutados con los recursos provenientes de la forma de pago que se establece en el presente artículo. El contribuyente podrá proponer iniciativas distintas a las publicadas por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), las cuales deberán ser presentadas a esta Agencia y cumplir los requisitos necesarios para la viabilidad sectorial y aprobación del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Artículo 4°. ***Adición de un parágrafo al artículo 800-1 del Estatuto Tributario.*** Adiciónese el parágrafo 7° al artículo 800-1 del Estatuto Tributario, así:

Parágrafo 7°. La inclusión de los municipios de quinta y sexta categoría en el mecanismo regulado por este artículo se financiará exclusivamente con cargo al impuesto nacional sobre la renta y complementarios de los contribuyentes habilitados y mediante los Títulos para la Renovación del Territorio (TRT). Esta disposición no autoriza la imputación, compensación, descuento, condonación, dación en pago, retención, pignoración, destinación ni cualquier otra afectación del impuesto predial unificado, del impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros, del impuesto de alumbrado público, de estampillas, tasas, contribuciones, sobretasas ni de los demás tributos o ingresos de propiedad de las entidades territoriales. La cofinanciación territorial, cuando exista, será voluntaria, deberá contar con apropiación presupuestal y no podrá establecerse como requisito para la elegibilidad del municipio ni del proyecto".

Artículo 5°. ***Acreditación de la categoría municipal.*** Para la aplicación de esta ley, la categoría municipal se acreditará mediante el decreto de categorización expedido por el Alcalde o, cuando corresponda, mediante la categorización fijada por el Contador General de la Nación, de conformidad con el artículo 6° de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 153 del Decreto Ley 2106 de 2019 y adicionado por la Ley 2423 de 2024. La categoría vigente en la fecha de registro inicial del proyecto en el banco de Obras por Impuestos determinará su elegibilidad territorial.

Parágrafo. El cambio posterior de categoría no afectará la evaluación, aprobación, celebración, ejecución, recibo ni expedición de los TRT correspondientes a un proyecto registrado cuando el municipio cumplía el requisito. El DNP y la ART consolidarán anualmente, con base en la información oficial disponible, la lista de municipios habilitados por este criterio.

Artículo 6°. ***Banco de proyectos e iniciativa territorial.*** La ART adecuará el banco de Obras por Impuestos para identificar de manera diferenciada los proyectos localizados en municipios de quinta y sexta categoría. Los Alcaldes, gobernadores, esquemas asociativos territoriales, entidades públicas del nivel nacional y contribuyentes podrán presentar iniciativas, conforme al procedimiento general del artículo 800-1 del Estatuto Tributario y su reglamentación.

Todo proyecto deberá estar articulado con los instrumentos de planeación aplicables, contar con la viabilidad del sector competente, acreditar su sostenibilidad y definir la entidad responsable de la operación y el mantenimiento cuando haya lugar.

Parágrafo. La inclusión en el banco no genera derecho adquirido a la aprobación del proyecto, a la celebración del convenio ni a la expedición de TRT.

Artículo 7°. Asistencia técnica. El DNP, la ART y las entidades nacionales cabeza de los sectores habilitados, en el marco de sus competencias, prestarán asistencia técnica a los municipios de quinta y sexta categoría para la formulación, estructuración, registro y seguimiento de proyectos. Para tal efecto promoverán proyectos tipo, esquemas asociativos, mecanismos de agregación de demanda y herramientas públicas de información que reduzcan los costos de estructuración.

Parágrafo. La implementación de este artículo se realizará con cargo a las apropiaciones disponibles y a la capacidad institucional existente, sin que implique por sí misma la creación de nuevas entidades, plantas de personal o fondos sin Personería jurídica.

Artículo 8°. *Reglamentación y transición.* El Gobierno nacional actualizará, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, la reglamentación tributaria y el Manual Operativo de Obras por Impuestos en lo necesario para incorporar el criterio de quinta y sexta categoría, la acreditación de la categoría y la participación de las autoridades territoriales.

Mientras se expide la actualización, continuarán aplicándose las disposiciones vigentes del artículo 800-1 del Estatuto Tributario, del Decreto número 1625 de 2016, del Manual Operativo de Obras por Impuestos y de las demás normas concordantes, en lo que resulten compatibles con esta ley. La falta de actualización reglamentaria no suspenderá la vigencia de la ampliación territorial establecida en los artículos 2° y 3°.

Artículo 9°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

JONATHAN EDUARDO PINEDA LÓPEZ
Representante a la Cámara por Santander

OSCAR VILLAMIZAR MENESES
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CONTENIDO

1. Objeto del proyecto de ley
2. Justificación del proyecto de ley
3. Antecedentes históricos de la iniciativa legislativa
4. Fundamentos jurídicos de la iniciativa
   4.1 Fundamentos constitucionales
   4.2 Fundamentos legales.
5. Justificación técnica y ambiental de la creación de Corbita
6. Competencia constitucional del Congreso de la República
7. Conflicto de intereses
8. Análisis de impacto fiscal

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto busca que todos los municipios clasificados en quinta y sexta categoría puedan recibir proyectos financiados mediante el mecanismo nacional de Obras por Impuestos regulado en el artículo 800-1 del Estatuto Tributario. La modificación es territorial y agrega un criterio objetivo de elegibilidad a los territorios que ya contempla la norma, sin sustituir las Zomac, los municipios PDET ni los supuestos especiales de la Amazonía colombiana.

La fuente tributaria es el impuesto nacional sobre la renta y complementarios. Los contribuyentes que cumplan los requisitos vigentes celebran convenios con entidades públicas del nivel nacional, ejecutan proyectos viabilizados y, una vez cumplidas las condiciones legales, reciben Títulos para la Renovación del Territorio (TRT), que pueden emplear para pagar dicho impuesto dentro de los límites del régimen actual. Esta propuesta no autoriza pagar impuestos municipales con obras. No recae sobre el impuesto de industria y comercio ni sobre el impuesto predial, y tampoco permite afectar estampillas, tasas, contribuciones, sobretasas o cualquier otro ingreso territorial. Esta precisión es estructural para ampliar la inversión sin disminuir el recaudo propio de los municipios que se pretende fortalecer.

2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

2.1 La categoría municipal no es hoy un criterio general de acceso. La legislación vigente identifica territorios beneficiarios principalmente por su condición Zomac, PDET o por el supuesto especial previsto para ciertos municipios de la Amazonía. Esos criterios responden a finalidades legítimas, pero no comprenden necesariamente a todos los municipios de quinta y sexta categoría. Un municipio con baja capacidad fiscal y administrativa puede quedar fuera del mecanismo por no pertenecer a esas delimitaciones, aun cuando tenga brechas relevantes de infraestructura y servicios públicos.

La categorización prevista en el artículo 6° de la Ley 136 de 1994, cuyo texto fue modificado por el Decreto Ley 2106 de 2019 y adicionado por la Ley 2423 de 2024, utiliza variables de población, ingresos corrientes de libre destinación y situación geográfica, y se actualiza anualmente. Por ello constituye una regla objetiva, verificable y ya integrada al ordenamiento territorial y fiscal. La propuesta no reemplaza las mediciones sectoriales de necesidades, las conserva como criterios para priorizar proyectos dentro del nuevo universo habilitado.

2.2. La baja capacidad de estructuración puede volver nominal la habilitación. La incorporación del municipio a la ley no garantiza la existencia de proyectos maduros. La formulación de estudios, la gestión predial y ambiental, la definición de la entidad competente y la planeación de la operación y el mantenimiento son barreras particularmente relevantes para administraciones pequeñas. Por esa razón, el proyecto ordena identificar las iniciativas en el banco de la ART y refuerza la asistencia técnica, los proyectos tipo y los esquemas asociativos.

Por un lado valora brechas, pobreza, ruralidad, dispersión y barreras geográficas y por otro, exige madurez técnica, jurídica, ambiental, predial y financiera, así como una ruta clara para sostener la inversión después de su entrega.

3. FUNCIONAMIENTO DEL MECANISMO NACIONAL VIGENTE

El artículo 800-1 del Estatuto Tributario permite que las personas naturales o jurídicas obligadas a llevar contabilidad, contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios y con ingresos brutos iguales o superiores al umbral legal de la vigencia anterior, celebren convenios con entidades públicas del nivel nacional para ejecutar proyectos de inversión en los territorios y sectores definidos por la ley. Como contraprestación por la entrega del proyecto en las condiciones pactadas, el contribuyente recibe TRT negociables para pagar el impuesto sobre la renta. El compromiso de inversión está sometido al límite patrimonial previsto en el propio artículo y la utilización anual de los títulos para pagar el impuesto se sujeta al porcentaje máximo establecido por la norma. Los títulos utilizados se computan dentro de las metas de recaudo de la DIAN.

La ART mantiene el banco de proyectos; la viabilidad corresponde al sector competente y al DNP; la entidad nacional celebra el convenio y el Confis aprueba un cupo máximo anual. El régimen contempla, entre otros elementos, interventoría, garantías, publicidad, posibilidad de concurrencia de varios contribuyentes y prohibición de financiar obligaciones que estos ya deban ejecutar por mandato legal, administrativo o judicial. El proyecto conserva esa arquitectura. No crea un sistema tributario paralelo, no permite que cada municipio expida títulos y no traslada a las alcaldías la administración del impuesto sobre la renta. La modificación se limita a incorporar un nuevo criterio territorial y a ordenar ajustes operativos para que la habilitación sea aplicable.

4. PROTECCIÓN EXPRESA DE LOS INGRESOS MUNICIPALES

Los municipios de quinta y sexta categoría dependen de sus fuentes propias para financiar funcionamiento, cofinanciaciones y competencias a su cargo. Sustituir el recaudo de ICA o predial por obras podría alterar su flujo de caja, generar costos de oportunidad y tensionar sus marcos fiscales. Esa no es la opción adoptada por esta iniciativa.

El nuevo parágrafo 7° del artículo 800-1 establece que la financiación proviene exclusivamente del impuesto nacional sobre la renta y complementarios y del régimen de TRT. Además, enumera operaciones que no pueden realizarse sobre tributos territoriales: imputación, compensación, descuento, condonación, dación en pago, retención, pignoración o destinación. La mención expresa de ICA y predial elimina cualquier duda interpretativa.

La eventual cofinanciación territorial debe ser voluntaria, tener apropiación presupuestal y no puede exigirse como condición de elegibilidad. Así se respeta la autonomía fiscal de los entes territoriales y se evita que el acceso al mecanismo dependa de sacrificar ingresos locales.

5. JUSTIFICACIÓN DE LA AMPLIACIÓN DEL MECANISMO

La ampliación del mecanismo de Obras por Impuestos a los municipios de quinta y sexta categoría responde a un criterio de equidad territorial. Esta clasificación constituye un parámetro objetivo asociado con la escala demográfica y la capacidad fiscal de los municipios, muchos de los cuales enfrentan mayores dificultades para estructurar, financiar y ejecutar proyectos de inversión pública. En consecuencia, es positivo habilitar una herramienta adicional que permita canalizar inversión privada hacia el cierre de brechas de infraestructura y la prestación de servicios esenciales. La propuesta, además, protege la autonomía y la estabilidad de las finanzas territoriales. Los proyectos continuarían financiándose con cargo al impuesto nacional sobre la renta, sin comprometer el impuesto predial, el impuesto de industria y comercio ni las demás rentas de propiedad municipal. De esta manera, las administraciones locales conservarán íntegramente su potestad para establecer, recaudar y administrar sus tributos, al tiempo que podrán beneficiarse de inversiones adicionales ejecutadas mediante el mecanismo nacional.

La ampliación también permite aprovechar una institucionalidad que ya se encuentra en funcionamiento. La Agencia de Renovación del Territorio, el Departamento Nacional de Planeación, las entidades sectoriales, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y el Consejo Superior de Política Fiscal ya ejercen funciones de evaluación, aprobación, seguimiento y control dentro del esquema vigente. Por tanto, el proyecto no crea un régimen tributario o contractual municipal paralelo, sino que extiende la cobertura territorial de un mecanismo nacional existente, reduciendo los costos y riesgos asociados con la creación de nuevas estructuras administrativas.

Se mantienen las condiciones de planeación, sostenibilidad y control previstas para las Obras por Impuestos. Los proyectos deberán estar incorporados en los bancos correspondientes, guardar relación con los instrumentos de planeación territorial, obtener viabilidad sectorial y someterse a interventoría, garantías, límites vinculados al patrimonio del contribuyente y disponibilidad dentro del cupo fiscal autorizado. La ampliación territorial no implica, por consiguiente, flexibilizar los controles existentes, sino aplicar esas mismas salvaguardas a municipios que actualmente no pueden acceder al mecanismo.

Finalmente, la iniciativa fortalece la ejecución de proyectos de alcance regional. La presentación de

iniciativas supramunicipales y la utilización de esquemas asociativos territoriales permitirán reunir capacidades y formular soluciones compartidas para acueductos, saneamiento básico, conectividad, transporte, energía y otros servicios cuya prestación puede resultar técnica o financieramente ineficiente cuando se desarrolla de manera aislada. Así, el mecanismo no solo favorecerá inversiones individuales en los municipios beneficiarios, sino que podrá contribuir a la integración regional y al aprovechamiento de economías de escala.

6. COMPETENCIA CONSTITUCIONAL DEL CONGRESO

Sobre la competencia constitucional y legal del Congreso para el trámite de este proyecto de Ley se tiene que el artículo 150 de la Constitución Política[1] establece:

*"**Artículo 150**. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

a) Interpretar, reformar y derogar las leyes.

b) Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

c) Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuar, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.

d) Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias. (Subrayado por fuera del texto).

En adición a que la **Ley 5ª de 1992**[2]**,** *por la cual se expide el reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*, **establece que:**

***Artículo 6°. Clases de funciones del Congreso.** El Congreso de la República cumple:*

(...) 2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.

7. CONFLICTO DE INTERÉS

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, *por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992*, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, que reza:

*"**Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los Congresistas.** Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.*

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista.

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

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

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

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019[3], M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

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

Es menester señalar, que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

8. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003[4], se precisa que el presente

---

1 Colombia, C. P. (1991). Constitución Política de Colombia de 1991. Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá, D. C.

2 Colombia, C. d. (1992). Ley 5ª de 1992. Reglamento del Congreso de la República. Congreso de la República de Colombia, Bogotá, D. C.

3 Estado, C. d. (2019). Sentencia del 16 de julio de 2019. Rad. 11001-03-15-000-2018-02830-00. Consejo de Estado, Bogotá, D. C.

4 Colombia, Congreso de la República. (2003). Ley 819 de 2003. *Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, D. C.

proyecto de ley no crea una nueva fuente permanente de gasto, no establece nuevos beneficios tributarios ni modifica las tarifas, bases gravables o sujetos pasivos del impuesto sobre la renta y complementarios. La iniciativa tiene como finalidad ampliar territorialmente el mecanismo nacional de Obras por Impuestos previsto en el artículo 800-1 del Estatuto Tributario, permitiendo que los municipios clasificados en quinta y sexta categoría puedan ser beneficiarios de proyectos financiados mediante dicho mecanismo.

La financiación de los proyectos continuará realizándose con cargo al impuesto nacional sobre la renta y complementarios de los contribuyentes habilitados, mediante los Títulos para la Renovación del Territorio (TRT) y bajo las reglas, procedimientos y límites fiscales actualmente previstos para el mecanismo de Obras por Impuestos. En particular, la ejecución de proyectos continuará sometida al cupo máximo anual autorizado por el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), por lo cual la presente iniciativa no ordena, por sí misma, incrementar dicho cupo ni comprometer recursos adicionales por fuera de los límites fiscales que establezca el Gobierno nacional.

El proyecto protege expresamente las finanzas de las entidades territoriales, toda vez que no autoriza la afectación del impuesto predial unificado, del impuesto de industria y comercio, del impuesto de alumbrado público, de estampillas, tasas, contribuciones, sobretasas ni de ningún otro tributo o ingreso de propiedad municipal o departamental. Cualquier cofinanciación territorial será voluntaria, deberá contar con la correspondiente apropiación presupuestal y no podrá constituirse en requisito para acceder al mecanismo.

Las actividades de asistencia técnica a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y las entidades nacionales competentes se desarrollarán con cargo a las apropiaciones disponibles y a la capacidad institucional existente, sin que la iniciativa implique por sí misma la creación de nuevas entidades, plantas de personal o fondos.

El efecto fiscal de la iniciativa se circunscribe a ampliar el ámbito territorial de aplicación de un mecanismo tributario y de inversión ya existente, sin afectar los ingresos propios de las entidades territoriales ni generar obligaciones presupuestales adicionales distintas de aquellas que sean autorizadas dentro del cupo anual de Obras por Impuestos. Cualquier modificación futura de dicho cupo deberá sujetarse a las disponibilidades fiscales de la Nación y guardar consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Por lo anterior, el presente proyecto de ley resulta compatible con los principios de sostenibilidad y responsabilidad fiscal previstos en la Ley 819 de 2003.

De los honorables Congresistas,

JONATHAN EDUARDO PINEDA LÓPEZ
Representante a la Cámara por Santander

OSCAR YILLAMIZAR MENESES
Senador de la República

Bibliografía:

• Constitución Política de Colombia. Secretaría Jurídica Distrital, Gestor Normativo: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125.

• Estatuto Tributario, artículo 800-1, texto consolidado. Secretaría del Senado: https://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/estatuto_tributario_pr032.html.

• Ley 2010 de 2019. Secretaría del Senado: https://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2010_2019.html.

• Ley 2155 de 2021. Secretaría del Senado: https://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2155_2021.html.

• Ley 2277 de 2022. Secretaría del Senado: https://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2277_2022.html.

• Ley 2294 de 2023. Secretaría del Senado: https://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2294_2023_pr007.html.

• Decreto número 1208 de 2022. Normograma DIAN: https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/decreto_1208_2022.htm.

• Concepto DIAN 1431 de 2025, sobre el artículo 800-1 y sus modificaciones: https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/oficio_dian_1431_2025.htm.

• Ley 136 de 1994, artículo 6°, texto vigente. Secretaría del Senado: https://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0136_1994.html.

• Ley 2423 de 2024. Secretaría del Senado: https://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2423_2024.html.

• Categoría de departamentos, distritos y municipios. Contaduría General de la Nación: https://www.contaduria.gov.co/cat-depto-distritos-municipio.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 466 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se establece un beneficio de reducción en la tarifa del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) para los vehículos tipo Yipao, en desarrollo de la Ley 2057 de 2020, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 27 de octubre 2026

Doctor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad.

Respetado Secretario General:

En concordancia con el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, en mi condición de Congresista de la República nos permitimos presentar ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes de la República el presente proyecto de ley "*por medio de la cual se establece un beneficio de reducción en la tarifa del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) para los vehículos tipo Yipao, en desarrollo de la Ley 2057 de 2020, y se dictan otras disposiciones*".

Cordialmente,



PROYECTO DE LEY NÚMERO 466 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se establece un beneficio de reducción en la tarifa del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) para los vehículos tipo Yipao, en desarrollo de la Ley 2057 de 2020, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. ***Objeto.*** La presente ley tiene por objeto establecer un beneficio de reducción de la tarifa del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) para los propietarios de vehículos tipo Yipao, en reconocimiento de su valor cultural y de su función en la economía rural y fijar los criterios generales conforme a los cuales el Gobierno nacional determinará la tarifa aplicable a esta categoría.

Artículo 2º. ***Ámbito de aplicación.*** Para efectos de la presente ley, se entenderá por vehículo tipo Yipao aquel vehículo de la clase campero, de tracción en las cuatro ruedas, cuyas marcas, líneas, modelos, características técnicas y demás criterios de identificación sean determinados por el Ministerio de Transporte, teniendo en cuenta su vinculación histórica y funcional con la ruralidad, la cultura yipera y en concordancia con la Ley 2057 de 2020.

Parágrafo. El Ministerio de Transporte creará una marcación específica en el Registro Único Nacional de Tránsito que permita identificar a estos vehículos y estimar su parque, su antigüedad y su nivel de aseguramiento. La inscripción en dicho registro será condición para acceder a los beneficios previstos en la presente ley y en el artículo 6º de la Ley 2057 de 2020.

Artículo 3º. Adiciónese un parágrafo 4º al artículo 42 de la Ley 769 de 2002, así:

Parágrafo 4º. *Los vehículos tipo Yipao gozarán de un beneficio de reducción en la tarifa del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT). El Gobierno nacional determinará el porcentaje de reducción aplicable con fundamento en estudios técnicos y actuariales. La Superintendencia Financiera fijará la tarifa reducida aplicable, observando los principios de equidad, suficiencia y moderación previstos en el numeral 5 del artículo 193 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.*

Al determinar la reducción, el Gobierno nacional ponderará el buen comportamiento vial del propietario y la renovación oportuna de la póliza.

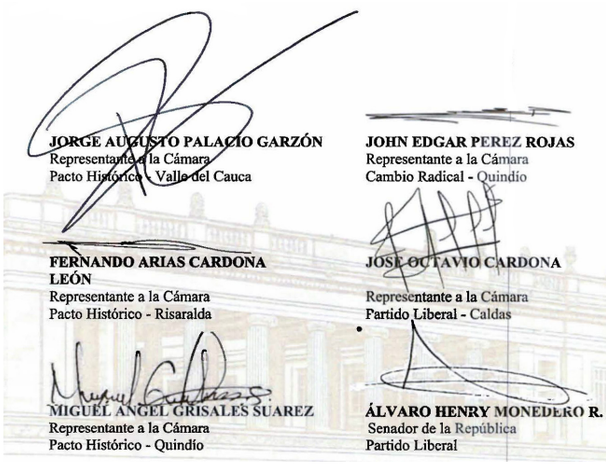
En ningún caso la reducción afectará el valor de la contribución a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (Adres), que se calculará sobre el valor de la prima fijado por la Superintendencia Financiera de Colombia, ni modificará las coberturas, las cuantías ni las condiciones de reconocimiento de los servicios de salud a cargo del seguro.

Artículo 4º. ***Reglamentación y revisión periódica.*** Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Salud y Protección Social, en acompañamiento de la Superintendencia Financiera expedirán la reglamentación correspondiente. Para ello solicitarán concepto técnico de la Agencia Nacional de Seguridad Vial y de la Superintendencia de Transporte.

Artículo 5º. ***Articulación con la política de salvaguardia.*** La Comisión Técnica Intersectorial del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano incluirá, en el informe anual que rinde al Congreso de la República conforme al artículo 4º de la Ley 1913 de 2018, modificado por el artículo 7º de la Ley 2057 de 2020, un capítulo sobre el estado del parque de vehículos tipo Yipao, sus niveles de aseguramiento y el avance de las medidas de protección previstas en esa ley.

Artículo 6º. ***Vigencia.*** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,





EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En septiembre de 2020, el Congreso de la República declaró al Yipao Patrimonio Cultural Mueble de la Nación y a la cultura yipera Patrimonio Cultural Inmaterial. Lo hizo mediante la Ley 2057 de 2020[1], que en su artículo 6º fijó un plazo de un año para que el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Transporte, expidiera la reglamentación del enfoque diferencial destinado a favorecer al campesinado cafetero y a las empresas que prestan servicio público con esta clase de vehículos. El parágrafo de esa misma norma previó incentivos "en materia de tránsito y transporte, cultura, comercio y turismo".

Ese plazo venció el 30 de septiembre de 2021. Casi cinco años después no existe reglamentación que haya significado un impulso, promoción o protección a la cultura yipera y su parque automotor. La declaratoria, que fue celebrada en Sevilla, Caicedonia y otros municipios del norte del Valle, así como en Armenia, Caldas y Risaralda, se busca con este proyecto impulsarla y que no genere la sensación de que quedó en el papel.

La presente iniciativa legislativa no pretende sustituir esa reglamentación, pretende darle un anclaje legal específico en el terreno donde el vacío pesa más, en el bolsillo del propietario a través de la tarifa del SOAT, haciendo partícipe al Gobierno del mandamiento legal que ya se había previsto, pero esta vez con criterios definidos y con un plazo verificable.

La iniciativa se apoya en tres ejes centrales que se desarrollan en la presente exposición de motivos:

1. El régimen del SOAT ya admite rangos diferenciales por riesgo. No hay que inventarlos: existen desde 2022 y cobijan hoy a cerca de la mitad del parque automotor. El campero rural quedó por fuera de ese esquema, y quedó por fuera sin que mediara una razón técnica explícita y sin que se tuviera presente la Ley 2057 de 2020 que ya habilitaba acciones para la protección de estos vehículos.

2. El resultado de esa exclusión es una asimetría difícil de defender. Un Willys de vereda con más de diez años de antigüedad paga en 2026 una prima total cercana a los $1.121.400, mientras un taxi urbano de cilindrada equivalente y la misma antigüedad paga $432.400. El vehículo que recorre trochas y que es impulso del crecimiento campesino paga dos veces y media lo que paga el vehículo que circula todo el día en el tráfico de una ciudad capital.

3. El diseño de la medida debe respetar la línea que trazó la Corte Constitucional en la Sentencia C-395 de 2022. El Congreso puede ordenar que exista el diferencial y fijar sus criterios, pero no puede fijar el porcentaje.

El Yipao: un bien de interés cultural y económico

El Jeep Willys llegó a Colombia en 1946, redefiniendo no solo el paisaje cultural, sino el modelo de producción en las regiones más agrestes por su geografía, pero también ricas para la producción agrícola. En las laderas de la cordillera Central, donde la arriería mulera era el único modo de sacar la cosecha, un vehículo liviano, de motor sencillo y tracción en las cuatro ruedas resolvía un problema logístico que ninguna otra máquina resolvía. Sus adaptaciones mecánicas lo convirtieron en una plataforma capaz de mover más de una tonelada por caminos de herradura.

De ahí salió el nombre. "Yipao" no designa solamente el vehículo; designa la carga y el oficio, la manera de amarrar los bultos, la destreza de quien acomoda un trasteo completo sobre un chasis de dos metros y medio. Es una técnica y es un lenguaje. La palabra "yipao" nació de la adaptación fonética de jeep, pero dejó de designar al vehículo hace mucho. Un yipao es también la unidad de carga: lo que cabe en el campero cargado al máximo. Y es, además, la técnica de amarre, el orden de los bultos y la destreza del conductor.

El país reconoció ese valor por etapas. La Unesco inscribió el Paisaje Cultural Cafetero Colombiano en la Lista de Patrimonio Mundial el 25 de junio de 2011[2]. La declaratoria comprende zonas específicas de 47 municipios y 411 veredas de Caldas, Quindío, Risaralda y Valle del Cauca: 141.120 hectáreas de área principal y 207.000 de amortiguamiento,

[1] Ley 2057 de 2020 (30 de septiembre), *por la cual se declara al Yipao y a la cultura yipera como patrimonio cultural integrante del Paisaje Cultural Cafetero y se dictan otras disposiciones*. ***Diario Oficial*** 51.453.

[2] El Paisaje Cultural Cafetero Colombiano fue inscrito en la Lista de Patrimonio Mundial de la Unesco el 25 de junio de 2011, durante la 35.ª sesión del Comité de Patrimonio Mundial celebrada en París.

con cerca de 24.000 fincas cafeteras y unas 80.000 personas viviendo del cultivo. El Yipao es uno de los atributos que sostienen ese reconocimiento, porque es el instrumento con el que la caficultura de ladera se hizo materialmente posible.

En 2020, con la sanción de la Ley 2057, se dio un reconocimiento mayor que implicaba esfuerzos y no solo anuncios. El artículo 1º de la Ley declaró al Yipao "artefacto cultural integrante del Paisaje Cultural Cafetero y, por lo tanto, Patrimonio Cultural Mueble de la Nación", y reservó la categoría de Patrimonio Cultural Inmaterial para las manifestaciones sociales, culturales, deportivas y artísticas asociadas a él, esto es, para la cultura yipera. La distinción no es menor, el vehículo se convertiría en un bien mueble protegido; la práctica que lo rodea en una manifestación inmaterial. Ambas dimensiones justifican la intervención estatal, pero por vías distintas.

Un patrimonio que se está apagando

El Estado declaró patrimonio un bien que después no supo contar. Mientras no exista esa marcación, ni el Ministerio de Cultura puede medir el efecto de sus políticas de salvaguardia ni el Ministerio de Transporte puede diseñar el enfoque diferencial que le ordenó la Ley 2057 de 2020.

Un parque de esta antigüedad se pierde por acumulación de costos pequeños: la revisión técnico-mecánica, los repuestos, el impuesto y la prima anual del seguro obligatorio. Cuando la suma supera lo que el vehículo produce en un año de acarreos veredales, el propietario deja de asegurarlo, después deja de matricularlo y finalmente lo vende por partes. Esto pone en riesgo con el tiempo la preservación de estos motores que han significado un impulso de la cultura campesina de nuestro país.

La red vial por la que circula el Yipao no es de alta velocidad ni de alta interacción vehicular: es la que conecta la vereda con la cabecera municipal, la que usa el productor de café, plátano, caña panelera o leche para llegar al punto de acopio, y la que recorren los equipos extramurales de salud y las rutas escolares informales en municipios donde no existe oferta de transporte convencional.

Lo que este proyecto sostiene es un principio diferencial debido a su impacto social, económico y cultural, ya aceptado para la organización del servicio y para las condiciones técnicas del vehículo que debe extenderse al costo del aseguramiento obligatorio.

Hacia un SOAT diferencial

El Gobierno nacional expidió el Decreto número 2497 de 2022, modificado después por el Decreto número 2312 de 2023, *por el cual se establecen los rangos diferenciales por riesgo del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito*[3]. Esa norma fijó, para catorce categorías de vehículos, un valor a pagar equivalente aproximadamente al 50% del precio vigente al 14 de diciembre de 2022, actualizado anualmente por la variación de la Unidad de Valor Tributario.

Las categorías beneficiadas son: ciclomotores; motocicletas de menos de 100 c.c.; motocicletas de 100 a 200 c.c.; motocarros, tricimotos y cuadriciclos; motocarros de cinco pasajeros; autos de negocios, es decir camperos y camionetas que prestan servicio público con cinco ocupantes; taxis y microbuses urbanos; buses y busetas de servicio público urbano; y vehículos de servicio público intermunicipal.

El Gobierno decidió entonces que el motocarro, el taxi, la buseta urbana y el campero de servicio público de cinco puestos merecían un tratamiento tarifario preferente por su función económica y por su peso en la movilidad de los sectores de menores ingresos. Sin embargo, sobre el campero de servicio particular y mixto que sostiene la movilidad rural en la montaña colombiana, se omitió una inclusión que apoyaría miles de familias que tienen relación directa o indirecta con el Yipao. No hay en los considerandos de esos decretos ninguna razón técnica que explique la exclusión. Simplemente no se consideró.

Las tarifas máximas del SOAT para 2026 fueron fijadas por la Circular Externa 022 del 30 de diciembre de 2025 de la Superintendencia Financiera[4]. La comparación es la siguiente:

Categoría tarifaria	Código	Prima	Contribución Adres	Total a pagar
Campero o camioneta, 1.500 a 2.500 c.c., 10 años o más	222	736.200	382.800	1.121.400
Campero o camioneta, más de 2.500 c.c., 10 años o más	232	836.600	435.000	1.274.000
Vehículo de carga o mixto, menos de 5 toneladas	310	582.900	303.100	888.400
Auto familiar, 1.500 a 2.500 c.c., 10 años o más	522	444.100	230.900	677.400
Taxi o auto de negocios, 1.500 a 2.500 c.c., 10 años o más	722	282.900	147.100	432.400
Bus o buseta de servicio público urbano	810	441.400	229.500	673.300
Motocicleta de 100 a 200 c.c.	120	224.300	116.600	343.300

El Willys de vereda, según su cilindraje y su registro, estaría ubicado en las categorías 222, 232 o 310. Es decir, entre $888.400 y $1.274.000

[3] Decreto número 2497 de 2022 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, modificado por el Decreto número 2312 de 2023, *por el cual se establecen los rangos diferenciales por riesgo del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT)*.

[4] Circular Externa 022 del 30 de diciembre de 2025 de la Superintendencia Financiera de Colombia. Tabla de referencia publicada por Fasecolda. Los valores incluyen la contribución del 52% a la Adres y la tasa RUNT de $2.400 fijada por la Resolución número 20253040021045 del 30 de mayo de 2025 del Ministerio de Transporte.

al año. El taxi urbano de cilindrada comparable paga $432.400. La buseta que transporta cuarenta pasajeros diarios por avenidas congestionadas paga $673.300, cuarenta por ciento menos que el campero que hace tres viajes semanales a una finca.

Para un pequeño caficultor cuya utilidad anual depende de dos o tres cosechas, la diferencia entre pagar cuatrocientos mil pesos y pagar un millón doscientos mil no es menor. Además los otros gastos derivados del uso de yipao, como son su mantenimiento y combustible, lo cual eleva sustancialmente los gastos que afectan a los campesinos de nuestro país, al depender de ellos para sacar cosechas o transportarse dentro de la ruralidad.

Sobre las cifras de siniestralidad y de evasión

Al 31 de diciembre de 2025 el parque automotor colombiano registraba 21.345.925 vehículos activos en el RUNT. Las motocicletas concentraban el 63% del total, con 13.528.164 registros; los demás vehículos sumaban 7.585.011 unidades y la maquinaria, remolques y semirremolques 232.869[5].

La evasión es el problema estructural del sistema. De los 21.113.175 vehículos obligados a portar SOAT, 9.896.601 terminaron 2025 sin la póliza vigente: un 47%. El incumplimiento se concentra de manera abrumadora en las motocicletas, de las cuales más de 7 millones circulaban sin seguro.

En materia de siniestralidad, Colombia en 2025 cerró con 8.697 víctimas fatales por siniestros viales, frente a 8.271 en 2024: un aumento del 5,1%, equivalente a un promedio de veinticuatro muertes diarias[6]. La tendencia se agravó en 2026: entre enero y abril se registraron 3.019 fallecidos, 490 más que en el mismo periodo del año anterior, con un incremento del 19,4%. Los motociclistas representaron el 65,7% de esas víctimas.

El desequilibrio se traslada al sistema de salud. Según el boletín técnico de la Adres, entre enero y marzo de 2026 la entidad desembolsó $202.000 millones por reclamaciones derivadas de vehículos sin seguro o no identificados, prácticamente el doble de los $112.000 millones del mismo periodo de 2025.

Sobre la siniestrabilidad del Yipao, con las cifras que existen, no se podría afirmar que haya cifras desfavorables o no, ya que no existe información pública desagregada que permita sostenerlo. Precisamente porque el RUNT no distingue esta subcategoría dentro de la clase "campero", no hay serie estadística de frecuencia ni de severidad que pueda invocarse aquí.

Esa es la razón por la cual el artículo 3º de este proyecto, no busca presuponer el resultado. Por el contrario, ordena el estudio, define los criterios que deben orientarlo (frecuencia, severidad, exposición y comportamiento vial histórico) y deja en manos del Gobierno la determinación del diferencial. Si los estudios arrojan que la exposición al riesgo de esta categoría no difiere de la general, el diferencial será menor o inexistente, y la ley habrá servido de todos modos para producir la información que hoy no existe.

Lo que sí puede afirmarse con la evidencia disponible es lo siguiente: la presión financiera sobre el sistema proviene de manera desproporcionada del segmento de motocicletas, que es justamente el que ya recibe tarifa diferencial; y la exclusión del campero rural de ese esquema no se sustentó, en su momento, en ningún estudio que la justificara.

Hay además un argumento de recaudo que suele pasarse por alto. Una prima de $1.121.400 sobre un vehículo de sesenta años que produce ingresos estacionales puede generar más un riesgo de evasión que una garantía de recaudo. Y el vehículo evasor no aporta nada al sistema, mientras sus víctimas eventuales sí le cuestan a la Adres. Un diferencial técnicamente calculado que traiga de vuelta al aseguramiento a una fracción de ese parque puede resultar fiscalmente superior a una tarifa alta que nadie paga por los elevados costos agregados que tienen los propietarios (mantenimiento, combustible y otros).

Fundamentos constitucionales y legales

- Igualdad material, campo y patrimonio

El artículo 13 de la Constitución no ordena tratar a todos de manera idéntica, sino tratar igual a quienes están en situaciones equivalentes y distinto a quienes no lo están, siempre que la diferenciación descanse en criterios objetivos y proporcionados. El régimen tarifario del SOAT es, por definición, un régimen de trato diferenciado ya que se distingue por clase de vehículo, cilindraje, antigüedad y servicio. Lo que aquí se propone no rompe esa lógica, sino que la completa.

Los artículos 64 y 65 de la Carta Política imponen al Estado promover el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a los servicios que mejoren sus condiciones de vida y proteger de manera especial la producción de alimentos. La movilidad es uno de esos servicios, y en buena parte de la montaña colombiana el campero o yipao es el único que la garantiza.

Los artículos 70, 71 y 72 obligan al Estado a promover la cultura y a proteger el patrimonio de la Nación. Cuando el Congreso declara un bien mueble patrimonio nacional y a continuación mantiene sobre él una carga económica que acelera su desaparición, la protección se vuelve nominal.

El artículo 334, finalmente, habilita al Estado para intervenir en la economía con el fin de racionalizarla y promover el desarrollo regional.

- La Sentencia C-395 de 2022

En la Ley 2161 de 2021 se adicionó tres parágrafos al artículo 42 de la Ley 769 de 2002.

---

5 Registro Único Nacional de Tránsito, balance del sector tránsito y transporte, corte a 31 de diciembre de 2025.

6 Cifras de la Agencia Nacional de Seguridad Vial y del Observatorio Nacional de Seguridad Vial divulgadas durante 2026.

Entre ellos el parágrafo 1º reconoció un descuento del 10% por única vez a los propietarios con buen comportamiento vial y en el parágrafo 3º se fijó un tope del 5% a los cargos de intermediación por venta del SOAT. La Corte Constitucional examinó esas dos disposiciones en la Sentencia C-395 de 2022[7] con la cual declaró inexequible el diez por ciento (10%) del parágrafo 1º y la totalidad del parágrafo 3º.

Los argumentos de la Corte fueron que la materia del SOAT pertenece, en general, a la actividad aseguradora y está reservada a la ley marco en los términos del artículo 150, numeral 19, literal d) de la Constitución. Ahora bien, como el asunto se vincula también a la política de tránsito, sobre la cual el Congreso tiene reserva competencial propia según los numerales 23 y 25 del mismo artículo, el legislador puede formular precisiones e incluso establecer reglas detalladas. Pero con dos límites: no puede agotar la regulación, y debe dejar al Ejecutivo el margen necesario para adaptar la norma a las coyunturas de la realidad regulada.

En ese sentido, el Congreso puede disponer que existan descuentos en la prima del SOAT por buen comportamiento vial. Lo que no puede es concretar el porcentaje, porque al hacerlo despoja al Gobierno del margen indispensable para ajustar la regulación a los cambios en el mercado asegurador y en la siniestralidad[8].

Esa competencia gubernamental tiene además soporte legal expreso. El numeral 5 del artículo 193 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, modificado por el artículo 191 de la Ley 2294 de 2023[9], atribuye al Gobierno nacional la reglamentación de las características, condiciones, cuantías y amparos de la póliza, y ordena que en la determinación de las tarifas se observen los principios de equidad, suficiencia y moderación. Ese es exactamente el fundamento que invocó el Ejecutivo para expedir los Decretos números 2497 de 2022 y 2312 de 2023.

De ahí la estructura del artículo 3º de este proyecto. La ley ordena que el Yipao ingrese al esquema de rangos diferenciales, define los criterios técnicos que deben guiar la determinación del diferencial y protege la contribución a la Adres, sin definir un porcentaje expreso.

- Neutralidad frente a las víctimas y frente a la Adres

El proyecto no toca las coberturas del seguro, no altera las cuantías indemnizatorias, no modifica las obligaciones de las aseguradoras ni las reglas de reconocimiento de servicios de salud.

El punto de la Adres merece precisión, porque suele ser la principal objeción del Ministerio de Hacienda a este tipo de iniciativas. La contribución a la Adres equivale al 52% del valor de la prima y se calcula sobre la prima fijada por la Superintendencia Financiera, no sobre lo efectivamente pagado por el tomador cuando media un descuento. Así lo estableció el propio legislador en el parágrafo 1º del artículo 42 de la Ley 769 de 2002 y así lo recoge el inciso tercero del parágrafo que aquí se propone. La estructura de financiación del sistema de atención de víctimas permanece intacta.

VII. Impacto fiscal

El artículo 7º de la Ley 819 de 2003 exige hacer explícito el impacto fiscal de los proyectos que ordenen gasto o concedan beneficios tributarios. La Corte Constitucional ha precisado que esas exigencias operan como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa y que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales recae en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de modo que su eventual omisión no vicia el trámite[10].

La iniciativa no ordena gasto público ni establece beneficios tributarios. El eventual efecto financiero sobre el sistema del SOAT dependerá del diferencial que técnicamente determine el Gobierno nacional, el cual deberá garantizar los principios de suficiencia, equidad y moderación y preservar la financiación de las coberturas y obligaciones del sistema.

La contribución a la Adres no se ve afectada, como quedó sustentado en la presente exposición de motivos. Y como el diferencial debe apoyarse en estudios actuariales que acrediten la suficiencia técnica y financiera del ramo, el equilibrio del sistema queda protegido por el propio diseño de la norma.

El impacto fiscal de la iniciativa puede calificarse, por tanto, como neutro, sujeto a la verificación técnica que corresponde adelantar al Gobierno nacional durante el trámite y en la etapa de reglamentación.

VIII. Conflicto de intereses

En cumplimiento del artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019[11], se advierte que podrían configurarse conflictos de interés en cabeza de Congresistas que sean propietarios de vehículos tipo Yipao, o cuyos parientes dentro de los grados de ley lo sean, así como de quienes tengan participación en compañías aseguradoras autorizadas que tengan relación con el SOAT.

Se precisa que esta advertencia no exime al Congresista de valorar su situación particular, y que

7 Corte Constitucional, Sentencia C-395 de 2022, M. P. Natalia Ángel Cabo, Expediente D-14765.

8 *Ibidem*. La Corte precisó que el Congreso conserva competencia para disponer que existan descuentos, pero no para concretar el porcentaje, porque ello priva al Ejecutivo del margen de ajuste técnico.

9 Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, artículo 193, numeral 5, modificado por el artículo 191 de la Ley 2294 de 2023.

10 Corte Constitucional, Sentencia C-502 de 2007. En el mismo sentido, C-856 de 2006, C-1197 de 2008 y, más recientemente, la unificación contenida en la Sentencia C-340 de 2024.

11 Artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019.

el beneficio general y abstracto que se deriva de una ley dirigida a una categoría amplia de destinatarios no configura, por sí solo, un conflicto de interés.

De los honorables Congresistas,



* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 467 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se dictan disposiciones para fortalecer el funcionamiento de las Personerías en Colombia, se modifica el artículo 3° de la Ley 2422 del 2024, el artículo 177 de la Ley 136 de 1994, se adiciona un numeral al artículo 57 de la Ley 1952 del 2019 y dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 21 de octubre de 2026

Señor

Miguel Ángel Sánchez Vásquez

Secretario General

Cámara de Representantes.

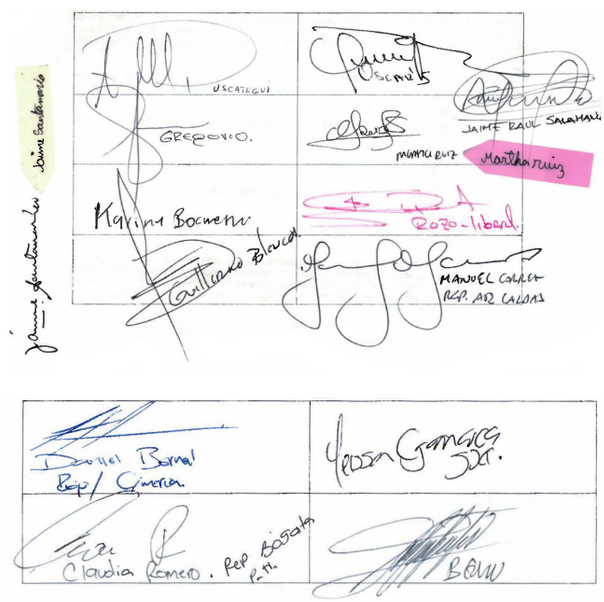
Asunto: Radicación del proyecto de ley *"por medio del cual se dictan disposiciones para fortalecer el funcionamiento de las Personerías en Colombia, se modifica el artículo 3° de la Ley 2422 del 2024, el artículo 177 de la Ley 136 de 1994, se adiciona un numeral al artículo 57 de la Ley 1952 del 2019 y dictan otras disposiciones".*

Respetado Secretario,

De manera atenta y en virtud de lo dispuesto por los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, presentamos ante el Congreso de la República el proyecto de ley *"por medio del cual se dictan disposiciones para fortalecer el funcionamiento de las Personerías en Colombia, se modifica el artículo 3° de la Ley 2422 del 2024, el artículo 177 de la Ley 136 de 1994, se adiciona un numeral al artículo 57 de la Ley 1952 del 2019 y dictan otras disposiciones".* – iniciativa legislativa que cumple con los requisitos legales de acuerdo con el orden de redacción previstos en el artículo 145 de la precitada ley.

En consecuencia, solicito al señor Secretario se sirva de darle el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992.

Cordialmente,



PROYECTO DE LEY NÚMERO 467 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se dictan disposiciones para fortalecer el funcionamiento de las Personerías en Colombia, se modifica el artículo 3° de la Ley 2422 del 2024, el artículo 177 de la Ley 136 de 1994, se adiciona un numeral al artículo 57 de la Ley 1952 del 2019 y dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. ***Objeto.*** La presente ley tiene como propósito fortalecer en forma concurrente la gestión, administrativa y financiera de las Personerías municipales y distritales para el óptimo ejercicio de sus funciones.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 2422 de 2024, el cual quedará así:

"Artículo 10. *Valor máximo de los gastos de los concejos, Personerías, distritales y municipales".* Durante cada vigencia fiscal, los gastos de los concejos

no podrán superar el valor correspondiente al total de los honorarios que se causen por el número de sesiones autorizado en el artículo 66 de la Ley 136 de 1994, más el uno punto cinco por ciento (1.5%) de los ingresos corrientes de libre destinación.

Los gastos de Personerías, distritales y municipales, donde las hubiere serán los siguientes, sin superarlos:

Personerías

Aportes en la vigencia Porcentaje de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación.

Categoría

Especial **1.9%**

Primera **2.0%**

Segunda **2.5%**

Aportes en la vigencia en Salarios Mínimos Legales Mensuales:

Tercera 400 SMML

Cuarta 330 SMML

Quinta 240 SMML

Sexta 200 SMML

Parágrafo 1°. Los concejos municipales ubicados en cualquier categoría en cuyo municipio los ingresos de libre destinación no superen los mil millones de pesos ($1.000.000.000) anuales en la vigencia anterior podrán destinar como aportes adicionales a los honorarios de los concejales para su funcionamiento en la siguiente vigencia sesenta salarios mínimos legales.

Parágrafo 2°. El aumento en los topes, para el funcionamiento de las Personerías de tercera, cuarta, quinta y sexta categoría, se hará de manera progresiva hasta completar los 50 SMML, de la siguiente forma:

Diez (10) SMML en la primera vigencia fiscal, diez (10) SMML en la segunda vigencia fiscal, diez (10) SMML en la tercera vigencia fiscal, diez (10) SMML en la cuarta vigencia fiscal y, diez (10) SMML en la quinta vigencia fiscal.

Parágrafo 3°. Lo dispuesto en el parágrafo anterior empezará a regir en el período fiscal siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo 4°. Los recursos concurrentes que se incorporen al presupuesto de funcionamiento y los recursos no transferidos a 31 de diciembre de la vigencia anterior, no se computarán dentro de los límites de gasto establecidos en este artículo.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 177 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará de la siguiente forma:

Artículo 177. ***Salarios, prestaciones y seguro.*** Los salarios y prestaciones de los Personeros, en su condición de empleados de los municipios, se pagarán con cargo al presupuesto de la administración central municipal. La asignación mensual de los Personeros será igual al cien por ciento (100%) del salario mensual aprobado por el Concejo para el Alcalde.

Los Personeros tendrán derecho a un seguro por muerte violenta, el cual debe ser contratado por la administración central municipal.

Parágrafo*. Los salarios, prestaciones y seguros de los Personeros, no se toman en cuenta como gasto de funcionamiento de la administración central municipal para el cálculo de los indicadores de límite de gastos de funcionamiento fijados en los artículos 4º, 5º, 6º, 7º y 53 de la Ley 617 de 2000.*

Artículo 4°. Para las inversiones tendientes a fortalecer el control disciplinario en el Ministerio Público de que trata el artículo 38 de la Ley 2195 de 2022, la Procuraduría General de la Nación, podrá destinar 40% del total del recaudo de la cuenta especial de dicho Fondo Especial a las Personerías municipales y distritales, para tal fin trasladarán el valor correspondiente al porcentaje indicado dentro del mes siguiente a su recaudo, a la cuenta que se defina para tal fin.

Parágrafo 1°. El fortalecimiento financiero, los traslados presupuestales y las transferencias de recursos reguladas en el presente artículo no implicarán, en ningún caso, subordinación ni pérdida de la autonomía administrativa y presupuestal.

Artículo 5°. Sin perjuicio de las demás fuentes de financiación o transferencias previstas en la ley, las entidades territoriales podrán fortalecer a las Personerías municipales y distritales destinando recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) y del Presupuesto General de la respectiva entidad territorial, mediante los traslados presupuestales por concurrencia a que haya lugar, o mediante giro directo y automático por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sin intermediación de la administración municipal o distrital.

Los recursos transferidos por este concepto no se computarán dentro de los límites a los gastos de funcionamiento de las Personerías previstos en el artículo 3° de la Ley 2422 de 2024 y las normas que lo modifiquen o adicionen.

Dichos recursos de fortalecimiento se destinarán para garantizar el cumplimiento de:

1. La implementación y ejecución de la Ley de Víctimas y sus modificaciones, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 3° del artículo 174 de la Ley 1448 de 2011.

2. El acceso a la justicia, en los términos establecidos en el artículo 2° de la Ley 2430 de 2024.

El incumplimiento de lo dispuesto en este artículo constituirá falta disciplinaria gravísima.

Parágrafo 1°. Para la asignación de los recursos a que se refiere el presente artículo, se respetará la disponibilidad presupuestal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo municipio o distrito.

Parágrafo 2°. El fortalecimiento financiero, los traslados presupuestales y las transferencias de recursos reguladas en el presente artículo no implicarán, en ningún caso, subordinación ni pérdida de la autonomía administrativa ni presupuestal.

Artículo 6°. Los gastos de funcionamiento de las Personerías municipales y distritales podrán fijarse y materializarse hasta por el aporte máximo permitido por la ley para cada vigencia fiscal.

En todo caso, los recursos asignados que no hayan sido transferidos a las Personerías al 31 de diciembre de la respectiva vigencia fiscal, deberán ser girados a estas a más tardar el 30 de enero del año siguiente. Dichos giros se reconocerán como recursos de concurrencia para la nueva vigencia y no se computarán dentro de los límites de gasto de funcionamiento de las Personerías establecidos en el artículo 3° de la Ley 2422 de 2024 y las normas que lo modifiquen o adicionen.

Parágrafo 1°. La verificación de la ejecución presupuestal de los recursos de que trata el presente artículo estará a cargo de la contraloría territorial competente, según corresponda.

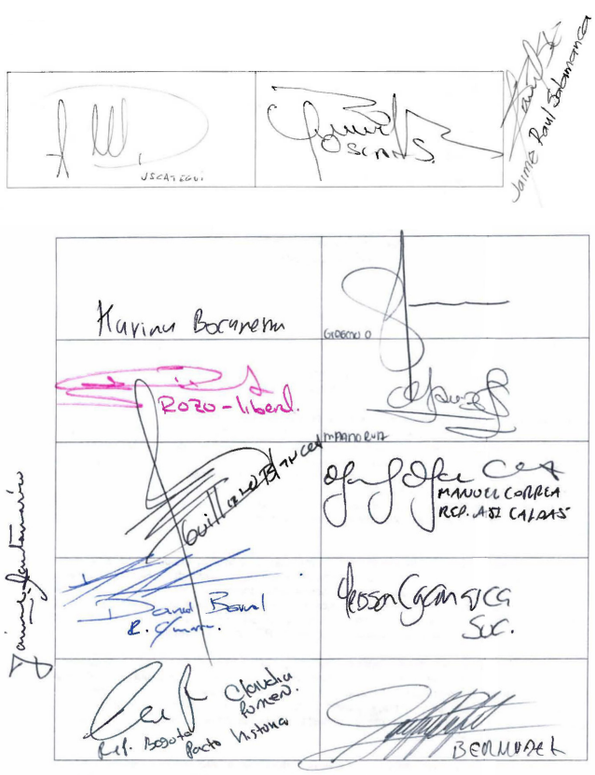
Artículo 7°. Adiciónese un numeral al artículo 57 de la Ley 1952 de 2019, Código General Disciplinario, el cual quedará así:

"Numeral 19. Omitir, retardar, negar o no efectuar oportunamente e injustificadamente las transferencias de recursos a las secciones presupuestales autónomas territoriales, en los términos dispuestos por la ley".

Artículo 8°. El Gobierno nacional, en coordinación con la Procuraduría General de la Nación, convocará en un plazo máximo de sesenta (60) días posteriores a la expedición de la presente ley, una Mesa Técnica de Implementación con participación del Ministerio del Interior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Federación Colombiana de Municipios, Asocapitales y la Asociación Nacional de Personeros.

Artículo 9°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



PROYECTO DE LEY NÚMERO 467 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se dictan disposiciones para fortalecer el funcionamiento de las Personerías en Colombia, se modifica el artículo 3° de la Ley 2422 del 2024, el artículo 177 de la Ley 136 de 1994, se adiciona un numeral al artículo 57 de la Ley 1952 del 2019 y dictan otras disposiciones.

Dando cumplimiento al artículo 145 de la Ley 5ª de 1992, la exposición de motivos se estructura así:

1. Introducción
2. Marco Normativo
3. Importancia del rol de las Personerías
4. Crisis de las Personerías: Asfixia fiscal
5. Impacto Fiscal
6. Declaración de impedimentos de la Ley 2003 de 2019 que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992
7. Referencias.

En consecuencia, se desarrollan los argumentos que motivan este proyecto de ley ordinaria a continuación:

1. Introducción

Las Personerías municipales y distritales representan la primera línea de defensa de los derechos humanos, la personificación del Ministerio Público en el territorio y la puerta de entrada de la ciudadanía a la justicia administrativa y constitucional en Colombia. La consolidación del Estado Social de Derecho no es posible si las entidades encargadas de velar por el interés público, el control disciplinario y la guarda de las garantías fundamentales en los territorios carecen de las capacidades mínimas para operar con dignidad, eficacia e independencia.

A lo largo de la historia republicana reciente, y de manera acentuada tras la promulgación de la Constitución Política de 1991, las Personerías han asumido un número creciente de competencias normativas: desde la Personería delegada para la atención a las víctimas del conflicto armado y la salvaguarda del debido proceso, hasta el seguimiento a las políticas de acceso a la justicia y el control a la gestión pública local. Sin embargo, este incremento sustancial de responsabilidades no fue acompañado de un fortalecimiento proporcional de su arquitectura financiera y operativa, condenando especialmente a las Personerías de tercera, cuarta, quinta y sexta categoría a una situación de precariedad presupuestal y de subordinación indirecta frente a las administraciones que deben vigilar.

La experiencia legislativa reciente, a través de herramientas como la Ley 2195 de 2022 o la evolución en la distribución de competencias locales, demuestra que el Congreso de la República tiene la facultad y el deber constitucional de corregir las asimetrías institucionales mediante mecanismos de concurrencia financiera y protección de la autonomía territorial. Resulta imperativo adecuar las normas de

límite de gasto —diseñadas bajo los criterios de la Ley 617 de 2000— a las realidades contemporáneas que afrontan las entidades del Ministerio Público en el nivel territorial.

En ese sentido, este proyecto de ley propone dictar disposiciones para el fortalecimiento concurrente, administrativo y financiero de las Personerías municipales y distritales en Colombia. A través de la actualización de los topes presupuestales de manera progresiva, el traslado del costo salarial de los Personeros a la administración central, el acceso directo a fondos de asignación especial y la fijación de garantías disciplinarias contra la retención injustificada de recursos, se busca saldar una deuda histórica con la institucionalidad local.

El fortalecimiento de las Personerías debe servir para dignificar la función pública en las regiones, garantizar la independencia de los Personeros en el ejercicio del control disciplinario, proteger eficazmente a las víctimas y dejar capacidades instaladas, técnicas y humanas, que consoliden una justicia territorial accesible y con garantías para las futuras generaciones.

2. Marco histórico - normativo y jurisprudencial

El análisis de la estructura institucional de las Personerías municipales y distritales en Colombia exige comprender su evolución normativa a lo largo de tres momentos históricos clave: su origen funcional como defensoras de los intereses fiscales e hídricos del municipio; su elevación y consolidación constitucional en la Carta Política de 1991 como agentes del Ministerio Público y guardianes de los Derechos Humanos; y el fenómeno de asfixia presupuestal y desproporción competencial derivado del régimen de contención del gasto público fijado por la Ley 617 de 2000.

El antecedente dogmático del Personero municipal en Colombia se remonta a la figura del *Personero del Común* propia del derecho cabildante hispánico y de los primeros textos de la vida republicana. Formalizado bajo la Ley 149 de 1888 y posteriormente sistematizado en el Código del Régimen Político y Municipal (Ley 4ª de 1913), el Personero fue concebido primariamente como un agente del Poder Ejecutivo local y representante de los intereses patrimoniales y fiscales del municipio ante el cabildo.

No obstante, la Ley 4ª de 1913 dio los primeros pasos hacia la trifuncionalidad de la entidad al señalar que el Personero fungía simultáneamente como:

1. Defensor de los intereses económicos y jurídicos del municipio.

2. Fiscalizador de la conducta oficiosa de los empleados públicos locales.

3. Defensor y representante de los desvalidos e indigentes.

La Constitución Política de 1991 transformó radicalmente la naturaleza jurídica de la entidad. El **artículo 118 superior** consagró explícitamente a los Personeros municipales y distritales como integrantes del Ministerio Público, junto con el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo, encomendándoles directamente:

- La guarda y promoción de los derechos humanos.
- La protección del interés público.
- El ejercicio del control disciplinario en la jurisdicción territorial.

Adicionalmente, el **artículo 313 (numeral 8) de la Carta Magna** escindió definitivamente la dependencia jerárquica u operativa del Personero frente al Alcalde, al encomendar su elección al Concejo Municipal. Esta salvaguarda garantizó institucionalmente la autonomía e independencia requeridas para ejercer la magistratura moral y la función disciplinaria sobre las autoridades del orden local.

Posteriormente, la **Ley 136 de 1994** (*por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*) reglamentó detalladamente las calidades, inhabilidades, competencias y deberes institucionales de los Personeros en sus artículos 168 a 180, consolidando su estatus de empleados públicos del orden municipal con autonomía funcional.

A pesar de la jerarquía constitucional otorgada en 1991, el diseño financiero de las Personerías sufrió un estrangulamiento estructural con la expedición de la **Ley 617 de 2000**, la cual modificó la Ley 136 de 1994 e impuso techos rígidos a los gastos de funcionamiento calculados en Salarios Mínimos Legales Mensuales (SMMLV) o porcentajes de Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD), según la categoría del municipio (artículo 10).

Si bien dicha norma buscaba la sostenibilidad fiscal del Estado, desconoció la realidad operativa de los municipios de **tercera, cuarta, quinta y sexta categoría** (que representan más del 85% de las entidades territoriales del país). En estas categorías, los aportes autorizados resultaron insuficientes para cubrir incluso la nómina básica de la entidad, obligando a los Personeros a asumir cargas desproporcionadas sin contar con infraestructura, equipos técnicos ni personal de apoyo.

Por otra parte, en las últimas dos décadas, el Congreso de la República y el Gobierno nacional han aprobado múltiples marcos normativos que le asignan competencias directas a las Personerías sin prever su correspondiente fuente de financiación, lo que ha profundizado la brecha institucional:

- **Ley 1448 de 2011** (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras): asignó a las Personerías la toma de declaraciones, el acompañamiento permanente en la toma de rendiciones del Registro Único de Víctimas (RUV) y la Secretaría Técnica de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas.

• **Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario):** impuso la imperativa separación de las etapas de instrucción y juzgamiento en los procesos disciplinarios para garantizar el debido proceso y la imparcialidad. Para una Personería de 6ª categoría —compuesta en la mayoría de los casos únicamente por el Personero y un auxiliar administrativo—, esta exigencia procesal resulta operativamente inviable sin la vinculación de nuevo personal cualificado.

• **Ley 2195 de 2022:** intenta articular mecanismos de transparencia, fortalecimiento del Ministerio Público y reajuste de gastos; sin embargo, persisten vacíos reglamentarios en la transferencia efectiva de los recursos desde la Administración Central hacia los órganos autónomos territoriales.

Adicionalmente, existe un claro antecedente normativo inmediato, el Congreso de la República expidió la **Ley 2422 de 2024** con el propósito explícito de fortalecer la gestión administrativa y financiera de las Personerías municipales y distritales. Dicha norma introdujo avances sustanciales en materia de estructura organizacional al fijar una planta mínima de personal integrada por el Personero y al menos un Secretario, otorgó la posibilidad de que los egresados de derecho y carreras afines realicen sus prácticas y judicaturas en estas entidades, estableció la obligación de financiar los despachos comisarios fuera del área urbana e inició el reajuste de los límites presupuestales de la Ley 617 de 2000, autorizando un incremento progresivo de hasta 50 SMMLV a razón de 10 SMMLV anuales para las categorías tercera, cuarta, quinta y sexta. Sin embargo, a pesar de las loables intenciones del legislador en 2024, la aplicación práctica de dicha ley demostró ser insuficiente para resolver la crisis estructural y la asfixia fiscal que padecen los municipios de categorías menores.

El presente proyecto de ley surge precisamente para corregir las inconsistencias operativas y los vacíos financieros que dejó la Ley 2422 de 2024. Mientras que la reforma de 2024 mantuvo la regla según la cual todos los gastos de la Personería —incluyendo el salario, prestaciones y seguros del Personero— deben descontarse de su limitado techo de funcionamiento, esta iniciativa introduce un cambio de paradigma estructural al ordenar que la asignación salarial y prestacional del Personero sea asumida directamente por la Administración Central Municipal sin restar autonomía a la entidad ni computar para los límites de gasto de la alcaldía o de la Personería. Asimismo, mientras la Ley 2422 de 2024 fijó para la quinta categoría un aporte de 210 SMMLV y dejó en 200 SMMLV a la sexta categoría, el presente proyecto eleva el tope de la quinta categoría a 240 SMMLV y elimina la trampa presupuestal que obligaba al Personero a financiar la operación básica con un presupuesto totalmente absorbido por los costos directos del cargo.

Adicionalmente, el proyecto de ley va más allá de los ajustes presupuestales al incorporar instrumentos de financiación concurrente que la Ley 2422 de 2024 omitió. Entre ellos se destaca la destinación directa del 40% del recaudo del Fondo Especial de la Procuraduría General de la Nación para el fortalecimiento disciplinario de las Personerías y la posibilidad de ejecutar recursos del Sistema General de Participaciones (Propósito General) para atender competencias críticas como la Ley de Víctimas y el acceso a la justicia. Finalmente, frente a la recurrente problemática de las alcaldías que retienen o dilatan la transferencia de los fondos aprobados, esta iniciativa supera el marco represivo previo e introduce una garantía coercitiva efectiva al catalogar la omisión o retraso en los giros como una falta disciplinaria gravísima en el Código General Disciplinario, asegurando que los saldos no ejecutados al cierre de la vigencia fiscal sean girados obligatoriamente a más tardar el 30 de enero del año siguiente.

La jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional y del H. Consejo de Estado ha construido una sólida doctrina sobre la autonomía, naturaleza dual y necesidad de sostenibilidad financiera de las Personerías.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado ha construido una sólida doctrina sobre la autonomía y sostenibilidad de las Personerías. En la **Sentencia C-223** de 1995, la Corte Constitucional precisó que el Personero cumple una función dual: integra el Ministerio Público bajo la dirección del Procurador General y actúa como un órgano descentralizado en el ámbito municipal con autonomía funcional, siendo esta condición indispensable para evitar que el control disciplinario quede supeditado a los intereses de la administración municipal de turno.

Posteriormente, en la **Sentencia C-365 de 2012**, el Máximo Tribunal reiteró que la asignación de nuevas responsabilidades a los órganos de control local debe respetar el principio de autonomía presupuestal y de capacidad de gestión, pues imponer tareas sin instrumentos para su financiación desconoce el principio de eficacia de la función pública (art. 209 C.P.). En concordancia con ello, la **Sentencia C-105 de 2013** y pronunciamientos de la Sección Primera del Consejo de Estado fijaron que la inclusión del presupuesto de la Personería dentro de las apropiaciones del municipio no faculta a los Alcaldes o Secretarios de Hacienda para congelar o retardar los giros de las transferencias de ley, constituyendo la retención indebida un atentado directo contra la independencia de la función de control.

3. Importancia del rol de las Personerías

En el marco del sistema institucional territorial, la Personería cumple un rol normativo dual. Conforme al artículo 24 de la Ley 617 de 2000, en los municipios donde no existe Contraloría Municipal, el Personero actúa como veedor del tesoro público. En tal condición, está investido de facultades para verificar el cumplimiento de los principios rectorales de la contratación estatal, efectuar inspecciones o visitas a las dependencias municipales y requerir informes de gestión a cualquier servidor público o particular que administre fondos locales. Esta función preventiva y de fiscalización se articula con sus competencias

misionales fijadas en el artículo 178 de la Ley 136 de 1994 (modificado por el artículo 38 de la Ley 1551 de 2012) y la vigilancia de la conducta oficial atribuida por el artículo 139 del Decreto número 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal).

Para precisar los contornos institucionales y evitar extralimitaciones operativas, el DAFP emitió el Concepto 117331 de 2022, el cual fija el alcance y los límites competenciales de las Personerías municipales. El DAFP reitera que, aun cuando el Personero ejerce preferentemente la potestad disciplinaria sobre los servidores públicos del orden municipal y defiende el patrimonio público y los derechos fundamentales (numerales 2, 4 y 13 del art. 178 de la Ley 136 de 1994), dicho poder disciplinario no se extiende sobre el Alcalde, los Concejales ni el Contralor, cuyas investigaciones corresponden en exclusiva a la Procuraduría General de la Nación. Asimismo, el concepto enfatiza que las atribuciones en materia de conciliación o mediación familiar en ausencia de Defensor de Familia deben sujetarse estrictamente a las interpretaciones que adopte la Procuraduría conforme al artículo 7° de la Ley 262 de 2000, garantizando que el órgano de control actúe dentro de los linderos de sus competencias legales sin incurrir en coadministración.

La adecuada articulación de este marco jurídico asegura la protección del erario local y blinda la autonomía presupuestal y administrativa de la Personería Municipal, garantizando un control objetivo e imparcial sobre la ordenación del gasto sin interferir en la autonomía de los ejecutores ni viciar el proceso con actos de coadministración.

4. Crisis estructural de las Personerías municipales y distritales en Colombia: asfixia presupuestal e insuficiencia de la Ley 2422 de 2024

A pesar de su relevancia, las Personerías atraviesan una asfixia financiera de carácter sistemático, originada en las rigideces impuestas por el artículo 10 de la Ley 617 de 2000 y modificadas por el artículo 3° de la Ley 2422 de 2024. Al fijar estos techos de gasto la norma desconoció las dinámicas operativas de los municipios de categorías intermedias y menores, los cuales representan más del ochenta y cinco por ciento de las entidades territoriales de Colombia. En dichas localidades, los aportes autorizados resultan absorbidos casi íntegramente por los honorarios, prestaciones sociales y aportes de nómina del Personero y su Secretario, dejando partidas en cero para la contratación de personal profesional técnico, la adquisición de bienes indispensables y el desplazamiento a zonas rurales.

Esta desproporción se profundizó en las últimas dos décadas debido a la promulgación de marcos normativos que recargaron la gestión del Ministerio Público territorial sin asignar respaldo presupuestal, tales como la Ley 1448 de 2011 en materia de asistencia a víctimas, la Ley 1952 de 2019 que exige la separación imperativa de las etapas de instrucción y juzgamiento en los procesos disciplinarios para preservar el debido proceso y la Ley 2195 de 2022 sobre prevención y sanción de la corrupción. La coexistencia de mayores cargas procesales con un presupuesto congelado derivó en una parálisis administrativa en numerosos despachos.

Resulta fundamental resaltar que, si bien el Congreso de la República y el Ejecutivo Nacional han transferido más de 100 nuevas competencias legales a las Personerías —en materia de atención a víctimas del conflicto, seguimiento al debido proceso, protección de derechos humanos, servicios públicos y control disciplinario local—, sus fuentes de financiación se han mantenido prácticamente congeladas. Aunque la Ley 2422 de 2024 incrementó los techos presupuestales para estas entidades, esta medida resulta aún insuficiente para subsanar sus gastos reales y responder al crecimiento de sus obligaciones. Esta asimetría genera una indeseable dependencia financiera de las Personerías respecto de los ejecutivos municipales a los cuales tienen la responsabilidad constitucional de vigilar.

4.1. Estudio de caso representativo: Personería Municipal de Dosquebradas, Risaralda (Categoría segunda)

Para fundamentar la necesidad de esta reforma con evidencia empírica, se examina la situación administrativa y fiscal de la Personería Municipal de Dosquebradas (Risaralda). Este caso resulta altamente representativo del estrangulamiento presupuestal que afrontan las entidades ubicadas en Segunda Categoría.

Durante las vigencias 2024 y 2025, la Personería Municipal de Dosquebradas contó con apropiaciones presupuestales definitivas de $2.322.052.755 y $2.701.365.888, respectivamente. Asimismo, de una apropiación comprometida para funcionamiento en el primer trimestre de 2025 ascendente a $2.156.001.886, un total de $1.141.001.886 (más del 50%) debió destinarse exclusivamente al pago de servicios personales y nómina.

La masiva carga operativa explica técnicamente por qué la Personería ha tenido que incrementar la plantilla de contratistas de prestación de servicios de 13 en 2013 a 24 en 2024 y a 32 en 2025. Lo cual no responde a una expansión burocrática, sino a una medida indispensable de contención para mantener la atención ciudadana.

Esta reducida estructura operativa resulta manifiestamente insuficiente frente a una demanda ciudadana constante. Muestra de esta brecha operacional son las cifras reportadas en su Informe de Gestión y Rendición de Cuentas (periodo 2023-2024 / avance 2025), donde la entidad gestionó más de 6.000 acciones directas en favor de la ciudadanía, destacándose:

- **1.824** atenciones directas a la ciudadanía.
- **899** asesorías jurídicas presenciales y especializadas.
- **409** acciones de tutela acompañadas y tramitadas para la protección de derechos fundamentales.

• **259** actuaciones y trámites ante entidades públicas y prestadores de servicios públicos.

• **396** vigilancias administrativas activas en trámite (con corte a junio de 2023).

Cabe destacar que las severas limitaciones de personal técnico y presupuestal impiden a la entidad mantener consolidados estadísticos actualizados en tiempo real para todos los rubros institucionales, debiendo recurrir a los informes de rendición de cuentas del periodo 2023-2024 y avances de 2025 como los registros oficiales disponibles para evidenciar su alta demanda operativa.

5. Impacto Fiscal

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, las iniciativas legislativas que ordenen gasto o concedan beneficios tributarios deben explicitar su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Al respecto, el presente proyecto de ley no genera impacto fiscal ni costo directo sobre el Presupuesto General de la Nación, ni compromete la sostenibilidad financiera de las entidades territoriales.

La iniciativa no requiere apropiaciones, transferencias adicionales ni asignación de partidas a cargo de la Nación. La redefinición de los techos presupuestales y la habilitación de fuentes concurrentes se circunscriben exclusivamente al ámbito de los presupuestos municipales y distritales, respetando de manera irrestricta la Regla Fiscal y el Marco Fiscal de Mediano Plazo del nivel central.

La elevación de los porcentajes calculados sobre los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) para las categorías Especial, Primera y Segunda, así como el ajuste en Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV) para las categorías intermedias y menores, no constituye la creación *ex novo* de un gasto o pasivo presupuestal, ni impone una erogación indeterminada a las entidades territoriales.

Técnicamente, el reajuste de dichos porcentajes representa una modificación del límite o techo máximo de autorización de gasto, cuya financiación se realiza de manera endógena con cargo a los recursos propios que el municipio recauda. Dado que la apropiación concreta del presupuesto de la Personería dentro de ese nuevo tope legal continúa supeditada a la disponibilidad real de recaudo y al debate presupuestal anual en el Concejo Municipal, la norma no altera los equilibrios ni la capacidad de pago de la entidad territorial. En consecuencia, la medida amplía el margen de maniobra institucional del Ministerio Público local a partir de la misma masa de recursos del tesoro municipal, garantizando el pleno cumplimiento del principio de sostenibilidad fiscal regulado por la Ley 819 de 2003.

Por su parte, la facultad otorgada a los municipios para destinar recursos concurrentes del Sistema General de Participaciones (SGP - asignación especial de Propósito General) a la financiación de las competencias asignadas a las Personerías por la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011), el Acto Legislativo 03 de 2024 y la Ley de Acceso a la Justicia (Ley 2430 de 2024), respeta plenamente la autonomía constitucional de las entidades territoriales (artículos 287, 356 y 357 de la Carta Política).

Esta habilitación legislativa no constituye una imposición o mandato de destinación forzosa que anule la capacidad de ordenación del gasto del ejecutivo local, sino que configura un instrumento jurídico de concurrencia y cofinanciación. Corresponderá al Alcalde y al Concejo Municipal, en ejercicio de su autonomía presupuestal y dentro del margen de libre destinación que autoriza la ley para el SGP Propósito General, decidir concertadamente la articulación de estas partidas. Al disponer que estos giros no computen dentro de los límites de gastos de funcionamiento contemplados en la Ley 617 de 2000, la norma dota a la entidad territorial de un mecanismo flexible para atender mandatos nacionales en materia de derechos humanos sin poner en riesgo sus indicadores fiscales.

Adicionalmente, el proyecto regula un régimen de giros y transferencias de saldos al cierre del ejercicio fiscal, estableciendo con carácter potestativo para la entidad territorial la posibilidad de incorporar los saldos no girados al 31 de diciembre como recursos concurrentes en la siguiente vigencia.

El carácter facultativo de esta transferencia resguarda el principio constitucional de anualidad presupuestal y preserva la liquidez del tesoro municipal. Al descartar una transferencia automática u obligatoria, se evita la rigidez de congelar los saldos de balance al cierre del año, permitiendo que la administración municipal determine la viabilidad de dichos giros en función de la disponibilidad real de caja, el cierre de tesorería y las prioridades del servicio, previniendo así la generación de pasivos contingentes o presiones de gasto no programadas.

5. Declaración de impedimentos de la Ley 2003 de 2019 que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992

En estricto cumplimiento del artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, se manifiesta que el presente proyecto de ley no configura, en principio, situaciones constitutivas de conflicto de intereses para los miembros del Congreso de la República, por cuanto sus disposiciones poseen un carácter eminentemente general, abstracto, impersonal e institucional, dirigido al fortalecimiento de las entidades del Ministerio Público en el nivel territorial. No obstante lo anterior, corresponderá a cada legislador evaluar de manera individual la existencia de eventuales causales de impedimento conforme a las reglas constitucionales y legales vigentes.

6. Referencias

- Consejo de Estado. (2018). Concepto 2383 de 2018: Imputación presupuestal de los salarios y prestaciones de los Personeros municipales (M. P. Óscar Darío Amaya Navas). Sala de Consulta y Servicio Civil.

- Congreso de la República de Colombia. (1913, 17 de enero). Ley 4 de 1913: Código del

régimen político y municipal. ***Diario Oficial*** número 14.800.

- Congreso de la República de Colombia. (1994, 2 de junio). Ley 136 de 1994: *por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.* ***Diario Oficial*** número 41.377.

- Congreso de la República de Colombia. (2000, 9 de octubre). Ley 617 de 2000: *por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994 y se dictan normas sobre racionalización del gasto público territorial.* ***Diario Oficial*** número 44.188.

- Congreso de la República de Colombia. (2011, 10 de junio). Ley 1448 de 2011: *por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.* ***Diario Oficial*** número 48.096.

- Congreso de la República de Colombia. (2012, 6 de julio). Ley 1551 de 2012: *por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.* ***Diario Oficial*** número 48.483.

- Congreso de la República de Colombia. (2019, 28 de enero). Ley 1952 de 2019: *por la cual se expide el Código General Disciplinario.* ***Diario Oficial*** número 50.850.

- Congreso de la República de Colombia. (2022, 18 de enero). Ley 2195 de 2022: *por la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción.* ***Diario Oficial*** número 51.921.

- Congreso de la República de Colombia. (2024, 11 de junio). ***Gaceta del Congreso*** número 809 de 2024: Informe de conciliación al Proyecto de Ley número 073 de 2022 Cámara, 118 de 2023 Senado. Imprenta Nacional de Colombia. https://www.imprenta.gov.co

- Congreso de la República de Colombia. (2024, 10 de julio). Ley 2422 de 2024: *por la cual se dictan disposiciones para fortalecer el funcionamiento de las Personerías municipales y distritales en Colombia.* ***Diario Oficial*** número 52.8131.

- Congreso de la República de Colombia. (2024, 15 de julio). Ley 2430 de 2024: *por la cual se dictan disposiciones para garantizar el acceso a la justicia.* ***Diario Oficial*** número 52.818.

- Corte Constitucional de Colombia. (1995, 18 de mayo). Sentencia C-223/95 (M. P. Antonio Barrera Carbonell).

- Corte Constitucional de Colombia. (2007, 20 de febrero). Sentencia C-113/07 (M. P. Jaime Córdoba Triviño).

- Corte Constitucional de Colombia. (2012, 16 de mayo). Sentencia C-365/12 (M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

- Corte Constitucional de Colombia. (2013, 6 de marzo). Sentencia C-105/13 (M. P. Mauricio González Cuervo).

- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2022, 18 de marzo). Concepto 117331 de 2022: Alcance de las funciones y competencias disciplinarias y preventivas de los Personeros municipales. Gestor Normativo - Función Pública. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=194410

- *El Nuevo Siglo*. (2026, 13 de septiembre). Urgente reingeniería a las Personerías. El Nuevo Siglo. https://www.elnuevosiglo.com.co/editorial/urgente-reingenieria-las-personerias

- Leal Asesores & Consultores. (2018, 3 de mayo). Puntillazo a las Personerías de pequeños municipios. Leal Asesores & Consultores. https://lealasesores.com.co/puntillazo-a-las-personerias-de-pequenos-municipios/

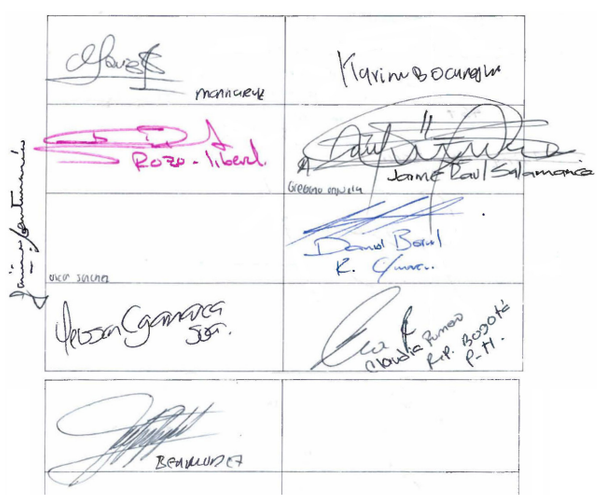
- Personería Municipal de Dosquebradas. (2023). Informe de gestión institucional: Primer semestre de 2023. Personería Municipal de Dosquebradas. http://www.personeriadosquebradas.gov.co/

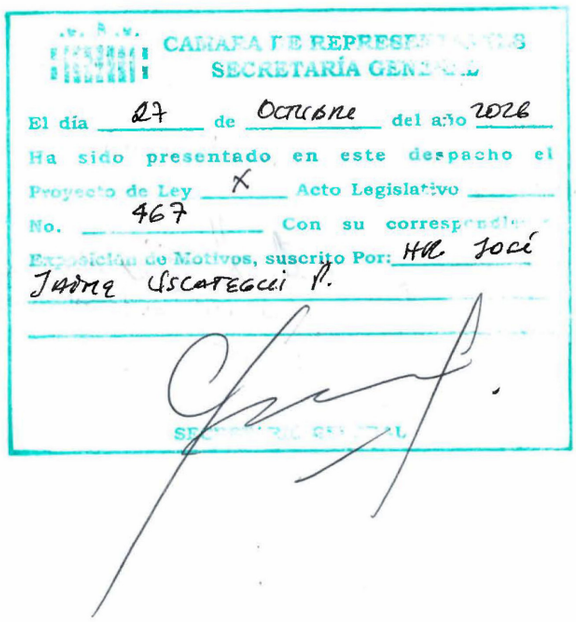
- Personería Municipal de Dosquebradas. (2025). I Informe de austeridad y eficiencia del gasto público de la Personería Municipal de Dosquebradas: Periodo del 1° de enero al 31 de marzo de 2025. Oficina de Control Interno. http://personeriadosquebradas.gov.co/contratacion

- Villabona Rueda, N. A. (2013). Aciertos y desaciertos estructurales de las Personerías municipales y distritales. *Revista Global Iure*, (5)93-107

Por las razones expuestas y con fundamento en los mandatos constitucionales y legales, nos permitimos presentar a consideración del honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley *"por medio del cual se dictan disposiciones para fortalecer el funcionamiento de las Personerías en Colombia, se modifica el artículo 3° de la Ley 2422 del 2024, el artículo 177 de la Ley 136 de 1994, se adiciona un numeral al artículo 57 de la Ley 1952 del 2019 y dictan otras disposiciones"*, y solicitamos a los honorables Congresistas darle el trámite constitucional y legal correspondiente, con el propósito de que sea discutido y aprobado como Ley de la República.

Cordialmente,





* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 469 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se rinden honores y reconoce la importancia histórica, social y económica del Corredor férreo La Dorada-Chiriguaná-Santa Marta, se declara su infraestructura como Patrimonio Cultural Material de la Nación, se promueve su articulación como eje de desarrollo regional y turismo sostenible, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 28 de octubre de 2026

Doctor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

Secretario General

Cámara de Representantes.

Asunto: Radicación del proyecto de Ley número 469 de 2026 Cámara *"por medio de la cual se rinden honores y reconoce la importancia histórica, social y económica del Corredor Férreo La Dorada–Chiriguaná-Santa Marta, se declara su infraestructura como Patrimonio Cultural Material de la Nación, se promueve su articulación como eje de desarrollo regional y turismo sostenible, y se dictan otras disposiciones".*

Respetado Secretario,

Como Representante a la Cámara y en uso de las atribuciones constitucionales y legales conferidas, de manera respetuosa me permito radicar el proyecto de ley de la referencia, para lo cual le solicito se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

Atentamente,

ALEXANDRA PINEDA ORTIZ
Representante a la Cámara por el Cesar
Pacto Histórico

DAVID ALEJANDRO TORO RAMIREZ
Representante a la Cámara por Antioquia
Pacto Histórico

RENSO ALEXANDER GARCÍA PARRA
Representante a la Cámara por Tolima -
Pacto Histórico

JOSÉ LUÍS BOHÓRQUEZ LÓPEZ
Representante Cámara - Boyacá
Pacto Histórico

SANTIAGO OSORIO MARÍN
Representante a la Cámara por Caldas
Alianza Verde - Coalición Pacto Histórico

JAIRO LEÓN VARGAS
Representante a la Cámara por Bogotá
Pacto Histórico

NATALIA MORENO PUIN
Representante a la Cámara por Cundinamarca
Congreso de la República de Colombia

HEINER DE JESUS GAITAN PARRA
Representante a la Cámara por Cundinamarca
Pacto Histórico

KELYN GONZALEZ DUARTE
Representante a la Cámara por el
Magdalena

ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO
Representante por Nariño
Pacto Histórico

GABRIEL BECERRA YAÑEZ
Representante a la Cámara por Bogotá
Pacto Histórico

CARMEN PATRICIA CAICEDO OMAR
Senadora de la República
Pacto Histórico

LUZ VERÓNICA ESTRADA HOLGUÍN
Representante a la Cámara por Antioquia
Pacto Histórico

ALEJANDRA OMAÑA ORTÍZ
Senadora de la República
Pacto Histórico

CHRISTIAN HOSEP PALACIOS LEDEZMA
Representante a la Cámara por Nariño
Pacto Histórico

YOLANDA SILVA ROMERO
Representante a la Cámara por Santander
Pacto Histórico

MARÍA DEL CARMEN MAYUSA DE CRUZ Representante a la Cámara por el Meta Pacto Histórico	**JORGE AUGUSTO PALACIO GARZÓN** Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Pacto Histórico
MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA Representante a la Cámara Bogotá - Pacto Histórico	**MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS** Representante a la Cámara Bogotá - Pacto Histórico
CARLOS EDUARDO ARIZABALETA CORRAL REPRESENTANTE A LA CÁMARA - VALLE DEL CAUCA	**DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA** Senadora de la República Pacto Histórico

PROYECTO DE LEY NÚMERO 469 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se rinden honores y reconoce la importancia histórica, social y económica del Corredor férreo La Dorada-Chiriguaná-Santa Marta, se declara su infraestructura como Patrimonio Cultural Material de la Nación, se promueve su articulación como eje de desarrollo regional y turismo sostenible, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. ***Objeto.*** La presente ley tiene por objeto rendir honores y reconocer la importancia histórica, cultural, social y económica del Corredor Férreo La Dorada–Chiriguaná-Santa Marta como infraestructura representativa del desarrollo ferroviario nacional, resaltar su contribución a la integración territorial y promover su fortalecimiento como eje de desarrollo regional, competitividad, cohesión social y turismo sostenible.

Artículo 2°. ***Honores.*** La Nación rinde honores al Corredor Férreo La Dorada -Chiriguaná – Santa Marta y a los trabajadores, familias y comunidades que participaron en su construcción, operación y desarrollo, cuyo aporte forma parte de la memoria histórica, social y económica del país.

Artículo 3°. ***Reconocimiento patrimonial.*** En reconocimiento de su importancia histórica, cultural, social y económica, declárese el Corredor Férreo La Dorada–Chiriguaná-Santa Marta, como patrimonio histórico y cultural material de la Nación.

Parágrafo. La declaratoria efectuada mediante el presente artículo se entiende sin perjuicio de las competencias del Ministerio de Cultura para adelantar el procedimiento de declaratoria como Bien de Interés Cultural del ámbito nacional previsto en el artículo 8° de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 5° de la Ley 1185 de 2008, así como para determinar la aplicación del régimen especial de protección —incluida la formulación del respectivo Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP) cuando a ello hubiere lugar— de que trata el artículo 11 de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 7° de la Ley 1185 de 2008.

Artículo 4°. ***Definición del corredor.*** Para los efectos de la presente ley, entiéndase por Corredor Férreo La Dorada–Chiriguaná-Santa Marta:

1. El tramo ferroviario La Dorada-Chiriguaná, de 526 kilómetros que conecta los departamentos de Caldas, Antioquia, Santander, Norte de Santander y Cesar, y que atraviesa, entre otros, los municipios de La Dorada, Puerto Triunfo, Cocorná, Puerto Nare, Puerto Berrío, Cimitarra, Barrancabermeja, Puerto Wilches, Sabana de Torres, La Esperanza, San Alberto, Aguachica, La Gloria, Pailitas, Curumaní, Chimichagua y Chiriguaná.

2. La conexión ferroviaria histórica y funcional desde Chiriguaná hasta Santa Marta, a través de la red del Atlántico y que atraviesa, entre otros, los municipios de El paso, Bosconia, El Copey, Aracataca, Fundación, Zona Bananera, Ciénaga y Santa Marta.

Artículo 5°. ***Alcance de la declaratoria.*** La declaratoria efectuada mediante la presente ley no modifica el régimen jurídico de propiedad, administración, operación y uso de los bienes que integran el Corredor Férreo La Dorada–Chiriguaná-Santa Marta, ni altera las competencias atribuidas por la Constitución y la ley a las autoridades nacionales y territoriales.

Artículo 6°. ***Inventario y Valoración.*** El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, en coordinación con la Agencia Nacional de Infraestructura, las entidades territoriales podrán promover, de acuerdo con su disponibilidad presupuestal, la elaboración o actualización de un inventario técnico y georreferenciado de estaciones, puentes, talleres, bodegas, material rodante histórico, obras de ingeniería y demás elementos relevantes del corredor. El inventario identificará titularidad, estado, uso actual, valor cultural y riesgos, y servirá como insumo técnico para eventuales actuaciones de protección, sin crear restricciones jurídicas sobre los bienes.

Artículo 7°. ***Protección y conservación.*** Exhórtese al Gobierno nacional para que, en el marco de sus competencias legales y en coordinación con las entidades territoriales correspondientes, adelante las inversiones que promuevan la protección y conservación de los bienes y elementos que integran el patrimonio histórico y cultural asociado al Corredor Férreo La Dorada-Chiriguaná-Santa Marta, incluyendo la inclusión en la Lista Indicativa de Candidatos a Bienes de Interés Cultural y, cuando corresponda, adelante la formulación del Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP), de conformidad con lo dispuesto en la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008.

Parágrafo. Las autoridades nacionales y territoriales competentes podrán conformar una mesa de coordinación técnica para intercambiar información, priorizar bienes susceptibles de valoración, formular iniciativas, identificar fuentes de financiación y establecer indicadores verificables de conservación, participación y apropiación social.

Artículo 8°. ***Iniciativas de recuperación y turismo sostenible.*** El Gobierno nacional y las entidades territoriales, en el marco de sus competencias, podrán evaluar y estructurar iniciativas de restauración de estaciones y espacios patrimoniales, museos ferroviarios, señalización histórica, senderos externos seguros, equipamientos culturales, conectividad local y circuitos de turismo.

Parágrafo 1°. La eventual ejecución de las iniciativas a las que hace referencia el presente artículo, está sujeta a los estudios técnicos, jurídicos, ambientales, prediales y de sostenibilidad financiera que correspondan, así como a las autorizaciones exigibles.

Parágrafo 2°. En la formulación de las iniciativas previstas en este artículo se promoverán, según corresponda, la participación de las comunidades vinculadas al corredor y la coordinación con los instrumentos de ordenamiento territorial y de gestión cultural aplicables.

Artículo 9°. ***Vigencia.*** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

ALEXANDRA PINEDA ORTÍZ
Representante a la Cámara por el Cesar
Pacto Histórico

DAVID ALEJANDRO TORO RAMIREZ
Representante a la Cámara por Antioquia
Pacto Histórico

RENSO ALEXANDER GARCÍA PARRA
Representante a la Cámara por Tolima -
Pacto Histórico

JOSÉ LUÍS BOHÓRQUEZ LÓPEZ
Representante Cámara - Boyacá
Pacto Histórico

SANTIAGO OSORIO MARÍN
Representante a la Cámara por Caldas
Alianza Verde - Coalición Pacto Histórico

JAIRO LEÓN VARGAS
Representante a la Cámara por Bogotá
Pacto Histórico

NATALIA MORENO PUIN
Representante a la Cámara por Cundinamarca
Congreso de la República de Colombia

HEINER DE JESUS GAITAN PARRA
Representante a la Cámara por Cundinamarca
Pacto Histórico

KELYN GONZALEZ DUARTE
Representante a la Cámara por el Magdalena

ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO
Representante por Nariño
Pacto Histórico

GABRIEL BECERRA YAÑEZ
Representante a la Cámara por Bogotá
Pacto Histórico

CARMEN PATRICIA CAICEDO OMAR
Senadora de la República
Pacto Histórico

LUZ VERÓNICA ESTRADA HOLGUÍN
Representante a la Cámara por Antioquia
Pacto Histórico

ALEJANDRA OMAÑA ORTÍZ
Senadora de la República
Pacto Histórico

CHRISTIAN HOSEP PALACIOS LEDEZMA
Representante a la Cámara por Nariño
Pacto Histórico

YOLANDA SILVA ROMERO
Representante a la Cámara por Santander
Pacto Histórico

MARÍA DEL CARMEN MAYUSA DE CRUZ
Representante a la Cámara por el Meta
Pacto Histórico

JORGE AUGUSTO PALACIO GARZÓN
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
Pacto Histórico

MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA
Representante a la Cámara Bogotá -
Pacto Histórico

MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS
Representante a la Cámara Bogotá -
Pacto Histórico

CARLOS EDUARDO ARIZABALETA CORRAL
REPRESENTANTE A LA CÁMARA - VALLE DEL CAUCA

DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA
Senadora de la República
Pacto Histórico

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 28 de Octubre del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley X Acto Legislativo
No. 469 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: HR. ALEXANDRA PINEDA ORTIZ, DAVID A. TORO, RENSO ALEXANDER GARCÍA Y OTROS

SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 469 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se rinden honores y reconoce la importancia histórica, social y económica del Corredor férreo La Dorada-Chiriguaná-Santa Marta, se declara su infraestructura como Patrimonio Cultural Material de la Nación, se promueve su articulación como eje de desarrollo regional y turismo sostenible, y se dictan otras disposiciones.

1. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto rendir honores y reconocer la importancia histórica, cultural, social y económica del Corredor Ferroviario La Dorada-Chiriguaná-Santa Marta y declarar su infraestructura como patrimonio histórico y cultural material de la Nación, en tanto expresión representativa del desarrollo ferroviario colombiano y elemento articulador de la integración territorial entre el centro del país y la región Caribe. Asimismo, propone facilitar la identificación, conservación, apropiación social y puesta en valor de los bienes asociados a su historia, mediante acciones que las autoridades competentes podrán considerar en el marco de sus funciones y disponibilidades presupuestales.

El corredor, de aproximadamente 767 kilómetros, atraviesa 30 municipios de los departamentos de Caldas, Antioquia, Santander, Norte de Santander, Cesar[1] y Magdalena, los dos tramos que lo comprenden han tenido administraciones, concesiones y condiciones operativas diferenciadas.

Más allá de su función como infraestructura de transporte de carga y pasajeros, hace parte de la memoria de los territorios que surgieron o se transformaron alrededor del ferrocarril y de las comunidades que, durante generaciones, estuvieron vinculadas a su construcción y operación.

La iniciativa busca que ese valor sea reconocido formalmente por el Estado y por la sociedad colombiana, sin alterar el régimen jurídico de los bienes ni las competencias de las autoridades o modelos bajo los que se administran, y promoviendo que el Gobierno nacional, en coordinación con las entidades territoriales, adelante las acciones de protección y conservación que resulten procedentes conforme a la Ley General de Cultura.

Aunque el corredor presenta además valores paisajísticos, ambientales y turísticos que se exponen en este documento, la declaratoria que propone el articulado es de naturaleza cultural. Ello obedece a que el ordenamiento colombiano no contempla una categoría legal de "patrimonio ecológico" o "patrimonio turístico" con efectos jurídicos propios, y a que la protección ambiental de áreas se rige por el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Decreto número 1076 de 2015)[2], cuyos procedimientos son de naturaleza técnica y administrativa. Por esa razón, dichos valores se presentan como atributos asociados que refuerzan la significación cultural del corredor y su potencial como eje de desarrollo regional y turismo sostenible.

[1] Agencia Nacional de Infraestructura (ANI). "APP La Dorada-Chiriguaná". Portal institucional. Disponible en: https://www.ani.gov.co/app-la-dorada-chiriguana.

[2] Decreto número 1076 de 2015, *por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible*.

2. IMPORTANCIA HISTÓRICA DEL CORREDOR FERROVIARIO

El desarrollo ferroviario constituye uno de los capítulos centrales de la historia de la integración territorial y económica de Colombia. Desde finales del siglo XIX, la construcción de líneas férreas respondió a la necesidad de superar una topografía especialmente difícil, facilitar el transporte de personas y mercancías, conformar cadenas productivas y de comercialización y conectar el interior andino con el sistema fluvial del río Magdalena, que durante décadas fue la principal vía de comunicación con los puertos del Caribe[3].

2.1. Los ferrocarriles de acceso al río Magdalena (1872-1941)

El antecedente más remoto del corredor es el Ferrocarril de La Dorada, cuyo contrato inicial se suscribió el 6 de noviembre de 1872 y cuyo propósito era sortear los rápidos del río Magdalena en Honda, que impedían la navegación continua entre el bajo y el alto Magdalena. El primer tramo, entre el puerto de Caracolí y Honda, entró en servicio el 15 de diciembre de 1881; pese a los retrasos ocasionados por las guerras civiles de 1885 y 1895, la línea alcanzó en 1897 el sitio de La María, hoy municipio de La Dorada (Caldas), y en 1907 se completó el tramo Honda-Ambalema, para una extensión total de 111 kilómetros[4].

De manera paralela, a partir de 1881 se iniciaron las obras del Ferrocarril de Puerto Wilches, concebido para conectar a Bucaramanga y a la región santandereana con el río Magdalena. Su construcción, interrumpida en varias oportunidades por los conflictos políticos y las dificultades financieras de comienzos del siglo XX, se prolongó durante décadas hasta que la línea logró aproximarse a Bucaramanga en la primera mitad del siglo XX. Este y otros ferrocarriles regionales —el de Antioquia, que llegaba a Puerto Berrío, y el de Santa Marta—configuraron una red dispersa de líneas perpendiculares al río, desconectadas entre sí.

2.2. El Ferrocarril del Atlántico y la integración de la red nacional (1950-1961)

La articulación de esas líneas fue una de las recomendaciones de la misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento dirigida por Lauchlin Currie, cuyo informe de 1950 propuso trazar una línea a lo largo del valle del Magdalena entre La Dorada y Gamarra, conectada con la red del Pacífico a través

[3] Pachón, Á. y Ramírez, M. T. (2006). La infraestructura de transporte en Colombia durante el siglo XX. Bogotá: Banco de la República – Fondo de Cultura Económica.

[4] Banco de la República – Biblioteca Luis Ángel Arango. "Ferrocarril de La Dorada (1872-1907)". Disponible en: https://www.banrepcultural.org/ferrocarriles/secciones/ferrocarril_ladorada.htm; Ortega, A. (1923). *Ferrocarriles colombianos*, tomo II. Bogotá: Imprenta Nacional. Pontificia Universidad Javeriana (13 de mayo de 2022). "Lo que cuentan los rieles del ferrocarril de La Dorada". *Revista Pesquisa Javeriana*. Disponible en: https://www.javeriana.edu.co/pesquisa/lo-que-cuentan-los-rieles-del-ferrocarril-de-la-dorada/.

del Ferrocarril de Antioquia en Puerto Berrío[5]. El proyecto, inicialmente denominado Ferrocarril del Río Magdalena y rebautizado como Ferrocarril del Atlántico, se ejecutó por etapas: en 1958 se inauguró el tramo La Dorada-Puerto Berrío y en julio de 1961 el tramo Puerto Berrío-Fundación, con lo cual quedaron integradas las líneas Bogotá-Puerto Salgar, Puerto Berrío-Medellín, Puerto Wilches-Bucaramanga y Fundación-Santa Marta en un corredor de cerca de 672 kilómetros entre La Dorada y Fundación[6].

Por primera vez, el centro del país quedó conectado por tren con el puerto de Santa Marta. El tramo que hoy se conoce como corredor La Dorada-Chiriguaná es, precisamente, el núcleo de esa obra que culminó la integración del sistema ferroviario nacional.

2.3. Declive y recuperación contemporánea (1988-2026)

A partir de la década de 1970, el modo férreo entró en un prolongado declive, asociado a la prioridad otorgada al transporte carretero, a problemas financieros y operativos de la empresa estatal y a la falta de mantenimiento. La Ley 21 de 1988 dispuso la liquidación de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia y creó la Empresa Colombiana de Vías Férreas (Ferrovías)[7]. En 1999 se otorgó la concesión de la Red Férrea del Atlántico; sin embargo, mediante un otrosí de 2008 el concesionario quedó a cargo únicamente del tramo Chiriguaná-Santa Marta, asociado al transporte de carbón, y el corredor La Dorada-Chiriguaná regresó a la gestión directa del Estado, que desde entonces lo ha administrado a través de contratos de obra pública enfocados en su operación y mantenimiento[8].

La recuperación del corredor se enmarca en el Plan Maestro Ferroviario adoptado en 2020 por el Gobierno nacional, que diagnosticó la ausencia de una estrategia de largo plazo para el modo férreo y señaló que la última ley general ferroviaria del país es la Ley 76 de 1920[9], y en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (Ley 2294 de 2023)[10], cuyo artículo 281 facultó a la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) para administrar corredores de la red férrea nacional y suscribir los contratos necesarios para su operación, mantenimiento y seguridad.

En julio de 2023, la ANI adjudicó un contrato de obra pública para garantizar la operatividad continua del corredor mientras se estructuraba un esquema de largo plazo[11]. Posteriormente, mediante el proceso VJ-VE-APP-IPB-001-2023, la entidad adjudicó el 3 de abril de 2025 la primera Asociación Público-Privada (APP) férrea del país a la Estructura Plural Línea Férrea Central, cuyo contrato de concesión se firmó el 30 de abril de 2025 en La Dorada, por un plazo de diez años y una inversión estimada de $3,39 billones[12]. El contrato contempla, entre otras intervenciones, 1.480 obras hidráulicas, el cambio de 205,5 kilómetros de riel de 75 lb/yd a 115 lb/yd, un Centro de Control Operativo, dos talleres de mantenimiento, un Centro de Transferencia de Carga en La Dorada, un puente vehicular y peatonal sobre el río Sogamoso en Puerto Wilches y la reubicación de dos instituciones educativas en Cimitarra que se encuentran dentro de la franja operacional[13].

Es así como una infraestructura concebida en el siglo XIX, integrada a mediados del siglo XX y abandonada parcialmente a finales de ese siglo, vuelve hoy a ocupar un lugar central en la política de transporte del país. Esa continuidad histórica es, precisamente, la que justifica su reconocimiento como patrimonio de la Nación.

3. DESCRIPCIÓN Y ÁMBITO TERRITORIAL DEL CORREDOR

El corredor La Dorada-Chiriguaná es un tramo activo de la red férrea nacional, en trocha angosta de 914 milímetros[14], que discurre en sentido sur–norte por el valle medio del río Magdalena y enlaza en Chiriguaná con la Red Férrea del Atlántico hacia

---

5 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (1950). *Bases de un programa de fomento para Colombia. Informe de una misión dirigida por Lauchlin Currie.* Bogotá: Banco de la República.

6 *El Heraldo* (14 de diciembre de 2025). "Conozca cómo se constituyó el Ferrocarril del Atlántico", con base en información de la ANI y en Pachón y Ramírez (2006). Disponible en: https://elheraldo.co/colombia/conozca-como-se-constituyo-el-ferrocarril-del-atlantico-995235.

7 Congreso de la República, Ley 21 de 1988.

8 Bancolombia – Capital Inteligente. "Retos y oportunidades de la reactivación ferroviaria en Colombia". Disponible en: https://www.bancolombia.com/empresas/capital-inteligente/actualidad-economica-sectorial/retos-reactivacion-ferroviaria-colombia.

9 Ministerio de Transporte (23 de noviembre de 2020). "Plan Maestro Ferroviario una herramienta más para consolidar el transporte intermodal". Disponible en: https://mintransporte.gov.co/publicaciones/9194/.

10 Congreso de la República, Ley 2294 de 2023, "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 'Colombia potencia mundial de la vida'", art. 281.

11 Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) (10 de julio de 2023). "ANI adjudica obra pública del corredor férreo La Dorada-Chiriguaná". Disponible en: https://www.ani.gov.co/ani-adjudica-obra-publica-del-corredor-ferreo-la-dorada-chiriguana.

12 Ministerio de Transporte (30 de abril de 2025). "Gobierno nacional firma contrato de concesión de la primera APP férrea de Colombia en el corredor La Dorada – Chiriguaná". Disponible en: https://mintransporte.gov.co/publicaciones/12015/.

13 Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) (11 de diciembre de 2025). "Tren de La Dorada - Chiriguaná supera el millón de toneladas movilizadas en este 2025". Disponible en: https://www.ani.gov.co/tren-de-la-dorada-chiriguana-supera-el-millon-de-toneladas-movilizadas-en-este-2025.

14 Grupo Ortiz (8 de abril de 2025). "Primera concesión ferroviaria en Colombia bajo esquema APP. La Dorada-Chiriguaná". Disponible en: https://www.grupoortiz.com/comunicacion/noticias/concesion-ferroviaria-colombia-la-dorada-chiriguana/.

los puertos de Ciénaga y Santa Marta. De acuerdo con la ANI, atraviesa los siguientes municipios[15]:

– **Caldas:** La Dorada.

– **Antioquia:** Sonsón, Puerto Triunfo, Cocorná, Puerto Nare y Puerto Berrío.

– **Santander:** Cimitarra, Puerto Parra, Simacota, Barrancabermeja, Puerto Wilches, Sabana de Torres y Rionegro.

– **Norte de Santander:** La Esperanza.

– **Cesar:** San Alberto, San Martín, Aguachica, Gamarra, La Gloria, Pelaya, Pailitas, Tamalameque, Chimichagua, Curumaní y Chiriguaná.

- **Magdalena:** Aracataca, Fundación, Zona Bananera, Ciénaga y Santa Marta.

4. DIMENSIÓN CULTURAL Y DE MEMORIA

El valor patrimonial del corredor no reside únicamente en los rieles, sino en el conjunto de bienes vinculados a la operación y evolución histórica del ferrocarril: estaciones, bodegas, campamentos, talleres, puentes, terraplenes y demás obras de ingeniería que constituyen testimonio material de las distintas etapas del desarrollo ferroviario colombiano y que forman parte de la memoria de las comunidades que crecieron en torno a esta infraestructura.

Esa relación entre el ferrocarril y el territorio explica la configuración cultural de numerosas poblaciones a lo largo del trazado. Durante décadas, las estaciones fueron espacios de encuentro, intercambio y comunicación; alrededor de ellas se desarrollaron actividades comerciales, oficios y formas de vida específicas, y varios asentamientos del Magdalena Medio y del sur del Cesar tuvieron su origen o su principal impulso en la llegada del tren.

El Estado colombiano ya ha reconocido este valor respecto de una parte de esos bienes, declarando, mediante el Decreto número 746 de 1996 del Gobierno nacional, Monumento Nacional el conjunto de las estaciones de pasajeros del ferrocarril existentes en el país, al considerar que el ferrocarril fue en la primera mitad del siglo XX el principal medio de transporte, con notable incidencia en el desarrollo económico, social y cultural, y que las estaciones fueron "la puerta por medio de la cual diferentes localidades tuvieron contacto con el resto del país"[16]. En virtud del literal b) del artículo 4° de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 1° de la Ley 1185 de 2008, dichas estaciones son hoy bienes de interés cultural del ámbito nacional[17], y en la lista oficial del Ministerio de Cultura figuran, entre otras, estaciones localizadas sobre este corredor, como las de Puerto Berrío y Puerto Nare[18].

La presente iniciativa complementa ese reconocimiento: mientras el Decreto número 746 de 1996 protege las estaciones como edificaciones individuales, el proyecto reconoce el corredor como una unidad histórica y territorial —un sistema lineal en el que vía, estaciones, obras de arte y poblaciones adquieren sentido en conjunto—, en línea con el concepto de patrimonio industrial y ferroviario que la doctrina y la práctica internacional han venido consolidando.

El ferrocarril ocupa, además, un lugar singular en el imaginario literario del Caribe colombiano. En *Cien años de soledad* (1967), Gabriel García Márquez narra la llegada del primer tren a Macondo como el acontecimiento que comunica al pueblo con el mundo y transforma para siempre su vida cotidiana. Décadas después, en sus memorias *Vivir para contarla* (2002), el Nobel evoca el viaje en tren que hizo con su madre hacia Aracataca, su pueblo natal, situado a pocos kilómetros de Fundación, sobre la antigua línea del Ferrocarril de Santa Marta, que desde 1961 quedó conectada con el Ferrocarril del Atlántico y, a través de él, con el corredor objeto de esta ley[19]. Esa imagen del tren como puente entre la memoria y el porvenir, entre lo local y lo nacional, resume el sentido del reconocimiento que propone esta iniciativa.

La memoria ferroviaria del Magdalena también está vinculada a la historia del trabajo, la organización sindical y los conflictos sociales asociados a la economía bananera. A finales del siglo XIX y comienzos del XX, el Ferrocarril de Santa Marta fue una pieza importante del sistema de transporte que conectaba las plantaciones de la Zona Bananera con los puntos de embarque y el puerto. La infraestructura no fue solamente un medio de movilidad: también hizo parte de las relaciones económicas y laborales que marcaron la región.

En ese contexto, el 6 de diciembre de 1928, en Ciénaga, Magdalena, tropas del Ejército dispararon contra trabajadores bananeros en huelga concentrados en el entorno de la estación ferroviaria, durante el conflicto laboral con la United Fruit Company. La cifra exacta de víctimas continúa siendo objeto de debate historiográfico; por rigor, esta exposición no adopta una cifra definitiva. La

[15] Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) (10 de julio de 2023). "ANI adjudica obra pública del corredor férreo La Dorada-Chiriguaná". Disponible en: https://www.ani.gov.co/ani-adjudica-obra-publica-del-corredor-ferreo-la-dorada-chiriguana. La ANI reporta una longitud de 522 km en documentos de 2023 y de 526 km en los documentos de la APP (2024-2025); el articulado adopta la segunda cifra.

[16] Decreto número 746 del 24 de abril de 1996, por el cual se declara Monumento Nacional el Conjunto de las Estaciones de pasajeros del Ferrocarril en Colombia". ***Diario Oficial*** 42.774 del 26 de abril de 1996. Disponible en SUIN-Juriscol: https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30046521.

[17] Ministerio de Cultura, Resolución 043 de 2021. Disponible en: https://normograma.mincultura.gov.co/mincultura/compilacion/docs/resolucion_mincultura_0043_2021.htm.

[18] Ministerio de Cultura. *Lista de bienes declarados bien de interés cultural del ámbito nacional* (octubre de 2025). Disponible en: https://www.mincultura.gov.co/direcciones/patrimonio-y-memoria/.

[19] García Márquez, G. (1967). *Cien años de soledad*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana; García Márquez, G. (2002). Vivir para contarla. Bogotá: Editorial Norma.

masacre se convirtió en un acontecimiento central de la memoria social colombiana, tanto por la violencia ejercida contra los trabajadores como por las preguntas que dejó sobre las responsabilidades del Estado, las condiciones laborales y el poder de las empresas en economías de enclave. La historiografía académica ha estudiado el hecho en relación con la economía bananera, el movimiento obrero, la prensa y la construcción posterior de la memoria pública.

La estación de Ciénaga y el sistema ferroviario de la zona forman, por ello, parte del contexto material y territorial en el que ocurrió uno de los episodios más dolorosos de la historia laboral del país. La evocación de la Masacre de las Bananeras en esta exposición no supone afirmar que todo el corredor objeto del proyecto sea escenario directo de esos hechos ni que la declaratoria propuesta produzca efectos jurídicos sobre lugares específicos; destaca que la historia del ferrocarril incluye tanto procesos de integración económica como experiencias de desigualdad, conflicto y resistencia que merecen investigación, conservación documental y transmisión a las nuevas generaciones.

Esta dimensión histórica dialoga con la representación literaria de la llegada del tren a Macondo en *Cien años de soledad*, de Gabriel García Márquez, obra que contribuyó a fijar en la memoria cultural nacional la relación entre ferrocarril, modernización, enclave bananero y violencia. La literatura no sustituye la investigación histórica, pero constituye un referente cultural relevante para comprender cómo estos acontecimientos han sido recordados, narrados y debatidos en Colombia.

5. DIMENSIÓN AMBIENTAL Y PAISAJÍSTICA

El proyecto de ley no crea una nueva área protegida ni modifica el régimen ambiental aplicable al corredor; su propósito es reconocer el paisaje y las relaciones ecológicas presentes a lo largo de un corredor territorial de escala nacional, que contribuyen a su significación cultural.

La más determinante de esas relaciones es la que el ferrocarril mantiene con el valle medio del río Magdalena y su sistema hidrográfico, caracterizado por ríos tributarios como el Sogamoso, el Opón y el Carare, y por una extensa red de ciénagas, humedales y bosques. En su extremo norte, el corredor atraviesa los municipios de Chiriguaná, Chimichagua, Curumaní, Pailitas y Tamalameque, en cuya jurisdicción se encuentra el Complejo Cenagoso de Zapatosa, el mayor humedal de agua dulce del país, designado como Humedal de Importancia Internacional Ramsar mediante el Decreto número 1190 de 2018[20] y declarado en 2019 como Distrito Regional de Manejo Integrado por Corpocesar y Corpamag[21].

El trazado discurre, además, entre dos grandes sistemas montañosos que enmarcan el paisaje del Magdalena Medio y del sur del Cesar: hacia el oriente del tramo santandereano, la Serranía de los Yariguíes, declarada Parque Nacional Natural en 2005, y, en el tramo cesarense, las estribaciones occidentales de la Serranía del Perijá. La relación visual y funcional entre el río, las ciénagas, las serranías y la infraestructura ferroviaria configura un paisaje cultural en el que los elementos naturales, materiales y humanos se encuentran estrechamente vinculados.

Finalmente, la dimensión ambiental del corredor no se limita a los ecosistemas asociados a su trazado. De acuerdo con las estimaciones oficiales del proyecto APP, la recuperación del modo férreo en este corredor permitirá reducir cerca de 37.000 toneladas de CO_2 al año, al trasladar carga de la carretera al tren[22].

6. DIMENSIÓN ECONÓMICA Y TURÍSTICA

Colombia cuenta con una red férrea de 3.533 kilómetros, de la cual solo cerca del 29% (1.024 km) se encuentra activa[23]. Dentro de ese panorama, el corredor La Dorada-Chiriguaná ha sido identificado por el Gobierno nacional como la "columna vertebral" de la reactivación férrea, y sus cifras de operación recientes confirman su relevancia:

– En 2024 el corredor movilizó más de 225.000 toneladas de carga, la cifra más alta de los cinco años anteriores[24].

– Entre enero y noviembre de 2025 superó por primera vez en su historia el millón de toneladas, con 1.030.789 toneladas de carga y 54.793 pasajeros movilizados, lo que representa un crecimiento cercano al 350% frente a 2024[25].

– Al cierre de 2025, el corredor transportó más de 1,15 millones de toneladas de carga y alrededor de 61.000 pasajeros, y en 2026 inició operaciones

20 Decreto número 1190 del 12 de julio de 2018, *por el cual se adiciona una sección al Decreto 1076 de 2015, con el fin de designar al Complejo Cenagoso de Zapatosa para ser incluido en la Lista de Humedales de Importancia Internacional Ramsar*. ***Diario Oficial*** 50.652.

21 Fundación Natura. "DRMI – Ramsar Complejo Cenagoso de Zapatosa". Disponible en: https://natura.org.co/.

22 Ministerio de Transporte (30 de abril de 2025). "Gobierno nacional firma contrato de concesión de la primera APP férrea de Colombia en el corredor La Dorada-Chiriguaná". Disponible en: https://mintransporte.gov.co/publicaciones/12015/; Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) (16 de diciembre de 2024). "Comunicado a la opinión pública". Disponible en: https://www.ani.gov.co/comunicado-la-opinion-publica-57.

23 Ministerio de Transporte (11 de septiembre de 2024). "Ministerio de Transporte radicó por segunda vez el proyecto de Ley Ferroviaria ante el Congreso de la República". Disponible en: https://mintransporte.gov.co/publicaciones/11819/.

24 Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) (7 de febrero de 2025). "Tres ofertas competirán por el proyecto La Dorada-Chiriguaná, la primera APP férrea del país". Disponible en: https://www.ani.gov.co/tres-ofertas-competiran-por-el-proyecto-la-dorada-chiriguana-la-primera-app-ferrea-del-pais.

25 Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) (11 de diciembre de 2025). "Tren de La Dorada - Chiriguaná supera el millón de toneladas movilizadas en este 2025". Disponible en: https://www.ani.gov.co/tren-de-la-dorada-chiriguana-supera-el-millon-de-toneladas-movilizadas-en-este-2025.

bidireccionales con la vinculación de nuevos generadores de carga[26].

Estas cifras evidencian una demanda efectiva a lo largo del trazado y la importancia estratégica del corredor para la economía nacional. Según el Ministerio de Transporte y la ANI, el transporte férreo puede reducir hasta en un 20% los costos del transporte de carga, aprovechando su complementariedad con los modos carretero, fluvial, portuario y aeroportuario[27]. En el mediano y largo plazo, la ANI estima que el corredor podría movilizar alrededor de 2,8 millones de toneladas anuales[28], y la APP generaría más de 32.000 empleos directos e indirectos y beneficiaría a más de 400.000 personas de los 25 municipios del área de influencia[29].

La dimensión turística del corredor se deriva de la convergencia entre patrimonio ferroviario, paisaje, memoria histórica y diversidad territorial. Las estaciones, obras de ingeniería, edificaciones y paisajes vinculados a la historia del ferrocarril constituyen referentes para la interpretación y apropiación turística del territorio, en consonancia con el enfoque de turismo sostenible y de valoración del patrimonio cultural que promueve la Ley 2068 de 2020[30]. El creciente flujo de pasajeros registrado en 2025 evidencia, además, un interés social por el tren que puede orientarse hacia productos de turismo cultural y de naturaleza en los municipios del Magdalena Medio y del sur del Cesar. En este sentido, la declaratoria permite reconocer el corredor como un patrimonio articulador de los municipios que atraviesa y fortalecer su visibilidad como destino asociado a la historia ferroviaria, la cultura y los paisajes del río Magdalena.

7. IMPACTO TERRITORIAL

El corredor une seis departamentos y 30 municipios que comparten una historia común asociada al río Magdalena y al ferrocarril, pero que pertenecen a jurisdicciones político-administrativas distintas. El reconocimiento de su valor patrimonial ofrece un referente de identidad compartida que puede facilitar la coordinación supramunicipal y la formulación de agendas conjuntas entre las entidades territoriales, en el marco de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución y en la Ley 1454 de 2011[31].

En el plano local, la declaratoria constituye un insumo para que los municipios incorporen los bienes asociados al corredor en sus planes y esquemas de ordenamiento territorial, en los términos de la Ley 388 de 1997[32], que reconoce la conservación del patrimonio cultural como determinante de superior jerarquía, y para que articulen las inversiones de la APP —como el puente sobre el río Sogamoso y la reubicación de instituciones educativas en Cimitarra— con estrategias de apropiación social del patrimonio, memoria local y emprendimiento turístico y cultural.

Asimismo, al tratarse de un corredor que conecta el centro del país con la región Caribe, su reconocimiento contribuye a fortalecer la integración de territorios históricamente periféricos y a posicionar al Magdalena Medio y al sur del Cesar como regiones con una identidad ferroviaria propia.

8. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

El artículo 72 de la Constitución Política es la norma central de la iniciativa. Dispone que:

"El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica"[33].

Este mandato se articula con el artículo 8°, que impone al Estado y a las personas la obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación[34], fundamento directo del artículo 5° del proyecto, que exhorta al Gobierno nacional a promover la protección y conservación de los bienes asociados al corredor. A su vez, el artículo 70 establece que la cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad y que el Estado promoverá la investigación, la ciencia y la difusión de los valores culturales de la Nación, manifestaciones que no se agotan en lo artístico sino que comprenden también la memoria del desarrollo económico, social y de infraestructura del país. En concordancia, el artículo 71 dispone que el Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten las manifestaciones culturales[35].

---

26 Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) (3 de marzo de 2026). "Nuevas empresas se suben al tren de La Dorada – Chiriguaná". Disponible en: https://www.ani.gov.co/nuevas-empresas-se-suben-al-tren-de-la-dorada-chiriguana.

27 Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) (11 de diciembre de 2025). "Tren de La Dorada - Chiriguaná supera el millón de toneladas movilizadas en este 2025". Disponible en: https://www.ani.gov.co/tren-de-la-dorada-chiriguana-supera-el-millon-de-toneladas-movilizadas-en-este-2025.

28 *La República* (11 de octubre de 2024). "ANI amplió el plazo de la adjudicación del proyecto férreo La Dorada-Chiriguaná". Disponible en: https://www.larepublica.co/economia/ani-amplio-el-plazo-de-la-adjudicacion-del-proyecto-ferreo-la-dorada-chiriguana-3974588.

29 Ministerio de Transporte (30 de abril de 2025). "Gobierno nacional firma contrato de concesión de la primera APP férrea de Colombia en el corredor La Dorada-Chiriguaná". Disponible en: https://mintransporte.gov.co/publicaciones/12015/.

30 Congreso de la República, Ley 2068 de 2020, *por la cual se modifica la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones.*

31 Constitución Política de 1991, art. 288; Congreso de la República, Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

32 Congreso de la República, Ley 388 de 1997.

33 Constitución Política de 1991, art. 72.

34 Constitución Política de 1991, art. 8°.

35 Constitución Política de 1991, arts. 70 y 71.

La competencia del Congreso para expedir esta ley se funda en la cláusula general de competencia legislativa del artículo 150 de la Constitución, en concordancia con el artículo 72, que defiere a la ley la definición de los mecanismos de protección del patrimonio cultural, y encuentra además respaldo en la facultad de decretar honores prevista en el numeral 15 del mismo artículo 150[36].

Aunque el texto del artículo 150, numeral 15, se refiere expresamente a la atribución de "decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria", la jurisprudencia constitucional ha precisado que su alcance no se limita a personas naturales. En la Sentencia C-817 de 2011, la Corte Constitucional sistematizó las reglas sobre la materia y señaló que la naturaleza de las leyes de honores se funda en el reconocimiento estatal a personas, hechos o instituciones que merecen ser destacados públicamente por promover de manera significativa valores que interesan a la Constitución; que el legislador puede adoptar diversas acciones para exaltar o asociar a la Nación a la persona, situación u organización objeto del reconocimiento, de modo que las categorías avaladas por la Corte tienen carácter meramente enunciativo; y que, entre las modalidades recurrentes, se encuentran las leyes que exaltan instituciones o bienes de valor cultural o arquitectónico[37]. La misma sentencia recuerda que estas leyes carecen de carácter general y abstracto y se agotan respecto de la situación concreta objeto de exaltación, rasgo que comparte la presente iniciativa, cuyo contenido se circunscribe a un bien determinado: el Corredor Férreo La Dorada-Chiriguaná.

En la práctica legislativa colombiana, las leyes de honores y de reconocimiento que no se dirigen a personas naturales han adoptado principalmente las siguientes modalidades:

– **Bienes materiales, edificaciones y monumentos.** Leyes que declaran patrimonio cultural o histórico de la Nación, o monumento nacional, a inmuebles y conjuntos específicos, como la Ley 1126 de 2007, que declaró patrimonio cultural de la Nación y Monumento Nacional la Casa Museo del Poeta Julio Flórez en Usiacurí (Atlántico), y la Ley 1128 de 2007, que declaró Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo (Boyacá)[38].

– **Entidades territoriales e instituciones.** Leyes mediante las cuales la Nación se asocia a los aniversarios de fundación de municipios, universidades públicas, instituciones educativas u otras entidades de arraigo social.

– **Manifestaciones inmateriales.** Leyes que exaltan o declaran patrimonio cultural de la Nación tradiciones, fiestas y expresiones culturales, como las Leyes 993 de 2005 (fiestas patronales de San Francisco de Asís en Quibdó) y 1767 de 2015 (Semana Santa de Tunja)[39].

El presente proyecto se inscribe en la primera de estas modalidades: el reconocimiento y la declaratoria legislativa de una infraestructura de especial valor histórico y cultural, en la misma línea de las leyes que han declarado patrimonio histórico y cultural de la Nación a inmuebles determinados.

Debe precisarse, en todo caso, que la Corte Constitucional ha distinguido entre el patrimonio cultural de la Nación, como concepto general, y los bienes de interés cultural, como especie sometida a un régimen especial de protección que se activa mediante un acto administrativo precedido de un procedimiento técnico[40]. Por ello, el proyecto no sustituye dicho procedimiento: el parágrafo del artículo 2° deja a salvo las competencias del Ministerio de Cultura para adelantar la declaratoria como Bien de Interés Cultural del ámbito nacional y formular el Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP), y el artículo 4° aclara que la declaratoria no modifica el régimen de propiedad, administración u operación de los bienes ni las competencias de las autoridades.

Finalmente, el artículo 334 de la Constitución, relativo a la intervención del Estado en la economía para lograr el desarrollo armónico de las regiones, y el Preámbulo, en cuanto consagra la unidad de la Nación, refuerzan el propósito de integración territorial que persigue el reconocimiento de un corredor férreo que atraviesa los departamentos de Caldas, Antioquia, Santander, Norte de Santander y Cesar[41].

9. FUNDAMENTO LEGAL

Ley 397 de 1997 (Ley General de Cultura), modificada por la Ley 1185 de 2008. Desarrolla el artículo 72 superior. Su artículo 4° define el patrimonio cultural de la Nación como el conjunto de bienes materiales, manifestaciones inmateriales, productos y representaciones de la cultura que poseen, entre otros, un especial interés histórico, arquitectónico, urbano, ambiental, testimonial o documental, categoría en la que se enmarca la infraestructura ferroviaria objeto de esta ley. Los artículos 8° y 11 regulan, respectivamente, el procedimiento de declaratoria de bienes de interés cultural y el régimen especial de protección, incluido el PEMP. Su reglamentación se encuentra compilada en

36 Constitución Política de 1991, art. 150, num. 15.

37 Corte Constitucional, Sentencia C-817 de 2011, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-817-11.htm. Síntesis de las reglas jurisprudenciales en: Alcaldía Mayor de Bogotá, Régimen Legal de Bogotá, "Leyes de honores – Concepto", https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/listados/tematica2.jsp?subtema=39566.

38 Secretaría General del Senado de la República. "Leyes de homenaje, honores, conmemorativas y monumentos: 2007". Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/arbol/5055.html.

39 Congreso de la República, Ley 993 de 2005 y Ley 1767 de 2015.

40 Corte Constitucional, Sentencia C-742 de 2006, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; reiterada en la Sentencia C-332 de 2023.

41 Constitución Política de 1991, art. 334.

el Decreto número 1080 de 2015, Único Reglamentario del Sector Cultura[42].

Decreto número 746 de 1996. Declaró Monumento Nacional —hoy bien de interés cultural del ámbito nacional— el conjunto de estaciones de pasajeros del ferrocarril existentes en el país, incluidas las localizadas sobre este corredor.

Ley 300 de 1996 (Ley General de Turismo), modificada por las Leyes 1558 de 2012 y 2068 de 2020. Reconocen el turismo como industria esencial para el desarrollo del país y el patrimonio cultural y natural como recurso turístico; la Ley 2068 de 2020 incorpora además la sostenibilidad como eje de la política turística, lo que sustenta la articulación entre la declaratoria y el impulso al turismo sostenible previsto en el título del proyecto[43].

Ley 388 de 1997 y Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial). Establecen los principios de ordenamiento del territorio y de coordinación entre niveles de gobierno que resultan pertinentes para la articulación del corredor como eje de desarrollo regional entre las entidades territoriales que atraviesa.

El Plan Maestro Ferroviario (2020). Constituyen el marco de política pública para la reactivación del modo férreo, dentro del cual se inscribe la recuperación del corredor La Dorada-Chiriguaná.

10. IMPACTO FISCAL

Los artículos 345 y 346 de la Constitución Política consagran el principio de legalidad del gasto público, conforme al cual no podrá hacerse erogación alguna con cargo al Tesoro que no se halle incluida en la ley de apropiaciones. El artículo 347 exige que el proyecto de ley de apropiaciones contenga la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal, y el artículo 351 dispone que el Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo[44].

En desarrollo de estos mandatos, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 exige que en todo proyecto de ley que ordene gasto u otorgue beneficios tributarios se haga explícito su impacto fiscal y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo[45]. La Corte Constitucional ha precisado que esta exigencia constituye un instrumento de racionalidad legislativa y que la carga principal de demostrar la eventual incompatibilidad recae sobre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin que ello se convierta en un poder de veto sobre la actividad del Congreso[46].

El proyecto tiene principalmente un alcance declarativo y exhortativo. Los artículos 6° a 8° permiten que las autoridades competentes evalúen inventarios, medidas de conservación e iniciativas culturales o turísticas, sujetas a sus funciones, estudios, autorizaciones y disponibilidades presupuestales. No se ordena la ejecución de obras determinadas, no se crean apropiaciones ni se establece una fuente de financiación obligatoria. Por ello, no se identifica una erogación cierta, directa e inmediata derivada necesariamente de la aprobación del proyecto, sin perjuicio de que las iniciativas que eventualmente se formulen deban contar con la evaluación fiscal y presupuestal correspondiente.

En consecuencia, el proyecto no dispone por sí mismo un gasto específico ni compromete automáticamente recursos adicionales del Presupuesto General de la Nación. Cualquier actuación posterior que implique erogaciones deberá sujetarse a las reglas presupuestales, de planeación y de responsabilidad fiscal aplicables.

CIRCUNSTANCIAS QUE PODRÍAN GENERAR CONFLICTO DE INTERESES

En cumplimiento del artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019[47], se manifiesta que la presente iniciativa, por su carácter general, abstracto y declarativo, no genera en principio beneficios particulares, actuales y directos a favor de los Congresistas que participen en su discusión y votación. No obstante, cada Congresista deberá valorar si concurren en su caso circunstancias particulares —por ejemplo, intereses directos propios, de su cónyuge, compañero permanente o parientes dentro de los grados previstos en la ley, en la operación, concesión o explotación comercial del corredor o de los bienes asociados a él— que puedan configurar un conflicto de intereses, caso en el cual deberá declararse impedido. La descripción de estas circunstancias no exime al Congresista de identificar otras causales que pudieran presentarse.

Atentamente,

ALEXANDRA PINEDA ORTIZ Representante a la Cámara por el Cesar Pacto Histórico	**DAVID ALEJANDRO TORO RAMIREZ** Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico
RENSO ALEXANDER GARCÍA PARRA Representante a la Cámara por Tolima - Pacto Histórico	**JOSÉ LUÍS BOHÓRQUEZ LÓPEZ** Representante Cámara - Boyacá Pacto Histórico
SANTIAGO OSORIO MARÍN Representante a la Cámara por Caldas Alianza Verde - Coalición Pacto Histórico	**JAIRO LEÓN VARGAS** Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico

---

42 Congreso de la República, Ley 397 de 1997 y Ley 1185 de 2008; Decreto número 1080 de 2015, *por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura*.

43 Congreso de la República, Ley 300 de 1996, Ley 1558 de 2012 y Ley 2068 de 2020.

44 Constitución Política de 1991, arts. 345, 346, 347 y 351.

45 Congreso de la República, Ley 819 de 2003, art. 7°.

46 Corte Constitucional, Sentencia C-502 de 2007, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

47 Congreso de la República, Ley 5ª de 1992, art. 291, modificado por la Ley 2003 de 2019, art. 3°.





CONTENIDO

Gaceta número 1726 - Jueves, 5 de noviembre de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY **Págs.**

Proyecto de Ley número 460 de 2026 Cámara, por medio de la cual se amplía el mecanismo nacional de Obras por Impuestos a los municipios de quinta y sexta categoría y se dictan otras disposiciones 1

Proyecto de Ley número 466 de 2026 Cámara por medio de la cual se establece un beneficio de reducción en la tarifa del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) para los vehículos tipo Yipao, en desarrollo de la Ley 2057 de 2020, y se dictan otras disposiciones 6

Proyecto de Ley número 467 de 2026 Cámara, por medio del cual se dictan disposiciones para fortalecer el funcionamiento de las Personerías en Colombia, se modifica el artículo 3° de la Ley 2422 del 2024, el artículo 177 de la Ley 136 de 1994, se adiciona un numeral al artículo 57 de la Ley 1952 del 2019 y dictan otras disposiciones 12

Proyecto de Ley número 469 de 2026 Cámara, por medio de la cual se rinden honores y reconoce la importancia histórica, social y económica del Corredor férreo La Dorada-Chiriguaná-Santa Marta, se declara su infraestructura como Patrimonio Cultural Material de la Nación, se promueve su articulación como eje de desarrollo regional y turismo sostenible, y se dictan otras disposiciones 20