



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 2276

Bogotá, D. C., lunes, 1° de diciembre de 2025

EDICIÓN DE 19 PÁGINAS

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 394 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se adoptan disposiciones para la elección de los representantes a la cámara por las circunscripciones transitorias especiales de paz

Bogotá, D. C., 24 de septiembre de 2025

Doctor

JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO

Presidente

Cámara de Representantes

E. S. D.

REFERENCIA: Radicación de proyecto de ley Estatutaria. Respetado presidente,

En uso de las facultades conferidas en la Constitución Política y la Ley 5ª de 1992, se presenta a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el **Proyecto de Ley Estatutaria**, *por medio de la cual se adoptan disposiciones para la elección de los representantes a la cámara por las circunscripciones transitorias especiales de paz.*

Firma,

ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA
Ministro del Interior

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 394 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se adoptan disposiciones para la elección de los representantes a la cámara por las circunscripciones transitorias especiales de paz

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto reglamentar y desarrollar el acto legislativo número 02 del 2021 en lo relativo a la implementación de las dieciséis (16) Curules Transitorias Especiales de Paz, para el periodo constitucional 2026-2030.

ARTÍCULO 2º. Definiciones. Para los efectos de la aplicación de la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:

a. Circunscripciones transitorias especiales de paz (CITREP). Son ámbitos territoriales de representación política creados en desarrollo del punto 2.3.6 del Acuerdo Final de Paz y el Acto Legislativo número 02 de 2021, con carácter excepcional y transitorio, destinados a garantizar la participación directa de las víctimas del conflicto armado y de las comunidades rurales más afectadas por la violencia, la pobreza, la exclusión histórica y la débil presencia institucional en las subregiones donde se implementan los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), en el periodo constitucional 2026 - 2030.

b. Curules de paz: Son 16 escaños adicionales especiales transitorios de la Cámara de Representantes de Colombia asignados a las CITREP como mecanismo de representación

política efectiva y reparación integral, mediante los cuales se busca fortalecer el pluralismo, la inclusión y la democratización de las subregiones PDET.

c. Víctimas. Se entienden como víctimas las personas que, de manera individual o colectiva, hayan sufrido daños como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones a los Derechos Humanos ocurridas en el marco del conflicto armado interno, conforme a lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 y sus reformas. La condición de víctima se acreditará mediante certificación expedida por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

d. Organizaciones de víctimas. Son agrupaciones conformadas por personas que han sufrido daños, de manera individual o colectiva, a causa del conflicto armado, reconocidas en cualquier nivel territorial por su sola constitución, de conformidad con lo establecido en la Ley 1448 de 2011. Su objeto es la defensa de los derechos de las víctimas y su participación en escenarios institucionales, sociales y políticos.

e. Organizaciones sociales. Se entiende por organizaciones sociales, las asociaciones de todo orden sin ánimo de lucro que demuestren su existencia en el territorio de la circunscripción especial de paz, mediante personería jurídica reconocida al menos cinco (5) años antes de la elección, o mediante acreditación ante la autoridad electoral competente del ejercicio de sus actividades en el respectivo territorio durante el mismo periodo.

f. Organizaciones campesinas. Son aquellas sin ánimo de lucro integradas por población campesina, con domicilio en el territorio de la correspondiente Circunscripción Transitoria Especial de Paz (CITREP), que desarrollan actividades de representación, defensa de derechos, producción agropecuaria, desarrollo rural integral o fortalecimiento de la economía campesina, y que acrediten su existencia jurídica o social conforme a los requisitos establecidos por la autoridad electoral.

g. Grupo significativo de ciudadanos. Se entiende por grupo significativo de ciudadanos, los movimientos sociales, comunitarios y/o ciudadanos que no pertenecen o no se encuentran afiliados a ningún partido o movimiento político, que tienen la posibilidad de manifestarse y participar en eventos políticos.

Son expresiones organizadas de carácter social, comunitario o ciudadano, conformadas por personas naturales no afiliadas a partidos o movimientos políticos con personería jurídica, que se constituyen transitoriamente para promover candidaturas a las CITREP, mediante el cumplimiento de los requisitos de recolección de firmas y demás disposiciones previstas por la autoridad electoral competente.

ARTÍCULO 3°. Conformación de las CITREP. Las mencionadas Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz estarán conformadas por los

municipios referidos en el Acto Legislativo número 02 de 2021.

Para las elecciones en las 16 Circunscripciones Especiales de Paz, se excluirán las cabeceras municipales de cada uno de los municipios que la conforman y únicamente se habilitarán los puestos de votación y el censo electoral de la zona rural de estos. Se garantizará la participación de los habitantes de zonas rurales, apartadas y centros poblados dispersos de estas Circunscripciones, para lo cual la Registraduría Nacional del Estado Civil deberá crear nuevos puestos de votación en dichas zonas.

ARTÍCULO 4°. Requisitos de los candidatos. Los candidatos y candidatas a ocupar las curules en estas Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP) para la Cámara de Representantes, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

1. Los requisitos generales establecidos en la Constitución y la ley para ser elegido Representante a la Cámara.

2. Haber nacido o habitado en el territorio de la respectiva circunscripción los tres (3) años anteriores a la fecha de la elección o, los desplazados que se encuentren en proceso de retorno con el propósito de establecer en el territorio de la circunscripción su lugar de habitación, quienes deberán haber nacido o habitado en éste, al menos tres (3) años consecutivos en cualquier época.

3. Acreditar su condición de víctima del conflicto, de conformidad con la presente Ley y la Ley 1448 de 2011.

4. Ser ciudadano en ejercicio y cuyo domicilio corresponda a la respectiva circunscripción, salvo en los casos de personas desplazadas que hayan iniciado un proceso de retorno debidamente acreditado.

ARTÍCULO 5°. Solicitud de certificación de candidatos a las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz. Para la obtención de la certificación exigida en el parágrafo primero del artículo transitorio 5° del Acto Legislativo 02 de 2021, las personas interesadas deberán adelantar el siguiente procedimiento ante la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). El trámite no podrá exceder los diez (10) días hábiles contados a partir de la radicación completa de la solicitud;

1. La persona solicitante diligenciará el formulario dispuesto por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), el cual se denominará Solicitud Certificación Candidatos Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, y deberá contener la información mínima requerida.

2. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) verificará la información contenida en el Registro Único de Víctimas (RUV).

3. Una vez culminada la verificación, y dentro del plazo establecido, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)

expedirá la certificación individual de condición de víctima para fines electorales, o informará de manera motivada su no expedición.

PARÁGRAFO 1°. En caso de que el solicitante pertenezca a una comunidad, organización o grupo que se encuentre incluido en el Registro Único de Víctimas (RUV) como sujeto de reparación colectiva, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) emitirá la certificación que acredite la inscripción del sujeto colectivo. Corresponde al sujeto de reparación colectiva, a través de sus propias formas organizativas, certificar que el candidato hace parte del mismo.

PARÁGRAFO 2°. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) dispondrá de una herramienta tecnológica a fin de emitir la Certificación a los Candidatos de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

ARTÍCULO 6°. *Acreditación de candidatos víctimas de desplazamiento con intención de retorno al municipio de la circunscripción.* Las víctimas inscritas en el Registro Único de Víctimas por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, y que no residan en el municipio de la circunscripción para la cual se postularán, al momento de solicitar la certificación a la Unidad para las Víctimas deberán manifestar su intención de permanecer de manera indefinida y con ánimo de permanencia en el territorio de la circunscripción, con el fin de que la Unidad para las Víctimas emita la certificación sobre dicha información.

ARTÍCULO 7°. *Inscripción de candidatos.* Los candidatos y candidatas que participen en la elección de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, sólo pueden ser inscritos ante la Registraduría Nacional del Estado Civil a través de listas avaladas por organizaciones de víctimas, organizaciones campesinas u organizaciones sociales, incluyendo las de las mujeres, y grupos significativos de ciudadanos.

Cuando la Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz coincidan en todo o en parte con territorios étnicos, adicionalmente podrán inscribir candidatos:

a) Los Consejos Comunitarios debidamente constituidos y registrados ante el Ministerio del Interior.

b) Los resguardos y las autoridades indígenas debidamente constituidos y registrados ante el Ministerio del Interior, en coordinación con sus respectivas organizaciones nacionales cuando se encuentren afiliados a alguna.

c) Las Kumpaño debidamente registradas ante el Ministerio del Interior.

PARÁGRAFO 1°. La inscripción de candidatos por parte de las entidades étnicas aquí mencionadas, solo procederá para las circunscripciones que coincidan con el territorio donde ejercen su jurisdicción de acuerdo con lo previsto en el Registro Público que lleva el Ministerio del Interior.

PARÁGRAFO 2°. La inscripción de candidatos por grupos significativos de ciudadanos, requerirá el respaldo ciudadano equivalente al 10% del censo electoral de la respectiva Circunscripción Transitoria Especial de Paz. En ningún caso se requerirán más de 20.000 firmas.

PARÁGRAFO 3°. Los ciudadanos podrán ejercer su derecho al voto en las circunscripciones especiales de Paz, sin perjuicio de su derecho a participar en la elección de candidatos de la Cámara de Representantes en las elecciones ordinarias.

ARTÍCULO 8°. *Conformación de listas.* Las listas de candidatos que participen en la elección de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz estarán conformadas por dos (2) aspirantes, uno de los cuales deberá ser mujer, para garantizar la paridad o igualdad de género; y serán avaladas por organizaciones de víctimas, organizaciones campesinas u organizaciones sociales, incluyendo las de las mujeres, o por grupos significativos de ciudadanos.

ARTÍCULO 9°. *Requisitos de organizaciones avaladoras de listas CITREP:*

a. **Organización de víctimas.** Para efectos de la inscripción de listas candidatos, éstas organizaciones, deberán estar constituidas por lo menos tres (3) años antes de la respectiva inscripción y acreditar de manera sumaria, que durante el último año han desarrollado actividades sin ánimo de lucro en uno o varios de los municipios que conforman la circunscripción.

La Defensoría del Pueblo, con el apoyo de las personerías distritales y/o municipales, tendrá a su cargo la expedición de las certificaciones a las organizaciones de víctimas, para lo cual verificará el cumplimiento de los requisitos mencionados en este artículo.

b. **Organizaciones sociales.** Las asociaciones sin ánimo de lucro para avalar listas de candidatos CITREP deberán demostrar su existencia y operación en el territorio de la circunscripción, al menos cinco (5) años antes de la elección, mediante personería jurídica reconocida por autoridad competente o mediante de Certificado de existencia y representación legal vigente, expedido por la Cámara de Comercio de la jurisdicción.

c. **Organizaciones campesinas.** Las asociaciones campesinas deben demostrar su naturaleza sin ánimo de lucro, así como su existencia y operación en el territorio de la circunscripción mediante Certificado de existencia y representación legal vigente expedido por la Cámara de Comercio en la que se constate que ha sido constituida al menos cinco (5) años antes de la elección y en la que evidencie que dicha organización tiene como objeto social y/o realiza actividades campesinas, agropecuarias o de desarrollo rural.

d. **Organizaciones sociales de mujeres.** Las organizaciones de mujeres deben demostrar su naturaleza sin ánimo de lucro así como su existencia y operación en el territorio de la circunscripción

mediante Certificado de existencia y representación legal vigente expedido por la Cámara de Comercio en la que se constate que ha sido constituida al menos cinco (5) años antes de la elección y en la que evidencie que dicha organización tiene como objeto social y/o realiza actividades en beneficio de las mujeres o de promoción de la equidad de género.

e. Autoridades indígenas. Las autoridades indígenas para avalar listas de candidatos CITREP deberán estar debidamente registradas ante el Ministerio del Interior y aportar a la autoridad electoral el respectivo certificado.

f. Consejos Comunitarios. Los Consejos comunitarios para avalar listas de candidatos CITREP deberán estar debidamente registradas ante el Ministerio del Interior y aportar a la autoridad electoral la personería jurídica vigente y el respectivo certificado de registro ante el Ministerio del Interior.

g. Grupo significativo de ciudadanos. Los grupos significativos de ciudadanos para avalar, listas de candidatos CITREP deberán estar debidamente registrados y reconocidos como tal por la autoridad electoral competente. La inscripción de candidatos por grupos significativos de ciudadanos, requerirá respaldo ciudadano equivalente al 10% del censo electoral de la respectiva Circunscripción Transitoria Especial de Paz. En ningún caso se requerirá más de 20.000 firmas.

ARTÍCULO 10. Prohibición para inscribir candidaturas a las circunscripciones transitorias especiales de paz para miembros desmovilizados de grupos armados al margen de la ley. Los miembros de los grupos armados al margen de la ley que hayan suscrito un acuerdo de Paz con el Gobierno nacional y/o se hayan desmovilizado, de manera individual en los últimos veinte (20) años previos a la elección, no podrán presentarse como candidatos a las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

Esta prohibición aplica igualmente para aquellos miembros de grupos armados organizados al margen de la ley que se desmovilizaron a partir del 1° de diciembre de 2016, o que hayan reincidido en la comisión de delitos luego de haberse desmovilizado de manera individual y/o colectiva.

PARÁGRAFO. El Consejo Nacional Electoral solicitará, a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y al Comité Operativo para la Dejación de las Armas (CODA), la verificación en base de datos para establecer si los inscritos como candidatos a las circunscripciones transitorias especiales de paz, tienen o no la condición de desmovilizado colectivo o individual.

ARTÍCULO 11. Inhabilidad por vinculación con partidos o movimientos políticos. No- podrán ser inscritos como candidatos a las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz quienes:

1. Hayan sido candidatos o hayan ejercido cargos de elección popular con el aval de partidos, movimientos políticos con representación en el Congreso, con personería jurídica, a partir del inicio

oficial de los diálogos de paz entre el Gobierno nacional y las extintas FARC- EP.

2. Hayan integrado órganos directivos de partidos o movimientos políticos al que se refiere el numeral anterior, dentro del mismo periodo al que se refiere el inciso anterior.

PARÁGRAFO 1°. Las organizaciones a las que hace referencia el artículo transitorio tercero del Acto Legislativo 02 de 2021 que avalaron las candidaturas a los representantes a la Cámara CITREP para el período 2022 - 2026 no -serán consideradas partidos ni movimientos políticos para los efectos de las inhabilidades referidas en la presente ley y las contempladas en el artículo 107 de la Constitución Política.

PARÁGRAFO 2°. Los candidatos y representantes a la Cámara CITREP para el período, 2022- 2026 tampoco tendrán las inhabilidades referidas en el artículo 107 de la Constitución Política.

PARÁGRAFO 3°. Estarán inhabilitados para inscribirse como candidatos quienes, dentro de los veinticuatro (24) meses anteriores a la fecha de inscripción, hayan ejercido funciones públicas o de autoridad civil, política, administrativa, jurisdiccional o de policía, o hubieren integrado órganos colegiados de administración, dirección o control de entidades públicas o mixtas, en cualquiera de los ciento setenta (170) municipios priorizados en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET.

ARTÍCULO 12. Prohibición de alianzas con candidatos, partidos políticos y listas. Los candidatos y las listas de circunscripciones transitorias especiales de paz no podrán realizar alianzas, coaliciones o acuerdos con candidatos, partidos o listas inscritas para las circunscripciones ordinarias para la Cámara de Representantes. La violación de esta norma generará la pérdida de la curul en caso de resultar electos a la circunscripción transitoria especial de paz.

ARTÍCULO 13. Sanciones por el incumplimiento de las reglas y requisitos previstos en el Acto Legislativo 02 de 2021. Quienes sean elegidos como representantes a la Cámara por una Circunscripción Transitoria Especial de Paz sin el cumplimiento de los requisitos y las reglas establecidas en el Acto Legislativo 02 de 2021 y en la presente ley, se les impondrá la sanción de pérdida del cargo mediante el procedimiento de pérdida de investidura definido en la ley y ello conllevará la inhabilidad prevista en el numeral 4 del artículo 179 de la Constitución Política.

PARÁGRAFO 1°. En el evento en que un candidato haya sido elegido sin el cumplimiento de las reglas y requisitos exigidos en el Acto Legislativo 02 de 2021 y en la presente Ley la respectiva curul no podrá ser reemplazada en aplicación del inciso segundo del artículo 134 de la Constitución Política.

PARÁGRAFO 2°. El incumplimiento de los requisitos establecidos en el Acto Legislativo 02 de

2021 y en la presente ley, será causal de revocatoria de inscripción por parte del Consejo Nacional Electoral en los términos dados por el régimen electoral vigente.

PARÁGRAFO 3°. Lo previsto en la presente ley se aplicará, sin perjuicio de las sanciones penales, disciplinarias y administrativas a que haya lugar conforme al ordenamiento jurídico vigente.

ARTÍCULO 14. Campaña especial de cedulação. Las campañas especiales de cedulação en los municipios de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz estarán a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en las condiciones y dentro de los plazos que esta defina.

Para desarrollar la campaña, la Entidad desplegará unidades móviles que garanticen la identificación de las poblaciones de estos territorios.

ARTÍCULO 15. Derecho al voto. Los ciudadanos inscritos en los puestos de votación rural podrán ejercer su derecho al voto en las Circunscripciones transitorias especiales de Paz, sin perjuicio de su derecho a participar en la elección de candidatos a la Cámara de Representantes en las elecciones ordinarias. La Registraduría Nacional del Estado Civil adoptará medidas especiales para la actualización y vigilancia del censo electoral.

ARTÍCULO 16. Mecanismos de Garantías, Transparencia y Seguridad para el correcto desarrollo del Proceso Electoral. El Ministerio del Interior, a través de la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales, en articulación con las entidades estatales y mecanismos previstos en la normatividad vigente, realizará las actividades necesarias para asegurar y garantizar el normal desarrollo de los procesos electorales, el cumplimiento de las garantías electorales y la salvaguarda de los derechos y deberes de quienes participen en la elección de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, y demás mecanismos que el Estado disponga para garantizar la transparencia electoral.

ARTÍCULO 17. Mecanismos de Observación. Los mecanismos de observación estarán a cargo de las Misiones de Observaciones Electorales y/o Veedurías Electorales Ciudadanas, nacionales e internacionales acreditadas ante el Consejo Nacional Electoral de conformidad con el procedimiento previsto para ello.

ARTÍCULO 18. Tribunales Electorales Transitorios de Paz. La autoridad electoral, tres (3) meses antes a las elecciones, pondrá en marcha Tribunales Electorales Transitorios de Paz, los cuales velarán por la observancia de las reglas establecidas para las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, verificarán el censo electoral de la respectiva circunscripción y atenderán las reclamaciones presentadas en relación con las mismas.

ARTÍCULO 19. Orden público. Por razones de orden público, el presidente de la República podrá suspender la elección en cualquiera de los puestos

de votación dentro de las 16 Circunscripciones Transitorias de Paz de las que trata la presente ley previo concepto del sistema de alertas tempranas por parte de la Defensoría del Pueblo, en coordinación con la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales.

ARTÍCULO 20. Acceso equitativo a medios de comunicación. El Consejo Nacional Electoral reglamentará la asignación de espacios gratuitos en medios de comunicación regional y comunitarios que hagan uso del espectro electromagnético, con el fin de garantizar el acceso equitativo de las candidaturas inscritas en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz. La reglamentación deberá incluir criterios de pluralismo, acceso a medios privados de comunicación, no discriminación y proporcionalidad, así como tiempos diferenciados para la divulgación de mensajes en zonas rurales de difícil acceso.

PARÁGRAFO 1°. La reglamentación referida en el presente artículo será expedida en un término no mayor a un mes contado a partir de la promulgación de la presente ley.

PARÁGRAFO 2°. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Autoridad Nacional de Televisión señalarán los espacios de los que se pueden disponer, siguiendo los criterios señalados en el presente artículo.

PARÁGRAFO 3°. Los candidatos a la CITREP gozarán de igualdad de condiciones con los candidatos a las curules de las circunscripciones territoriales ordinarias, en lo referente a las campañas publicitarias en los diferentes medios de comunicación.

ARTÍCULO 21. Financiación. Las campañas para elección de curules de paz contarán con financiación estatal especial. La financiación se hará mediante el sistema de reposición de votos y acceso a los anticipos.

La autoridad electoral entregará los anticipos equivalentes al 50% del resultado de multiplicar el valor del voto a reponer por el número de ciudadanos integran el censo electoral de la respectiva circunscripción. Esta suma se distribuirá en partes iguales entre todas las listas inscritas habilitadas para participar en la elección. En ningún caso el anticipo podrá superar el tope de gastos que determine la autoridad electoral. La financiación se realizará dentro del mes siguiente a la inscripción de la lista. Las sumas de dinero se entregarán sin dilaciones a las organizaciones promotoras de la lista y en ningún caso a los candidatos.

Los particulares podrán contribuir a la financiación de estas campañas mediante donaciones hechas directamente al Fondo Nacional de Partidos y Campañas Electorales, las cuales serán distribuidas por la autoridad electoral entre todas las campañas de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, por partes iguales, hasta la concurrencia del monto máximo permitido.

Las donaciones recibidas no podrán superar el 10% del monto establecido para la Cámara de Representantes y recibirán el tratamiento tributario que establece la ley para las donaciones y contribuciones a los partidos y movimientos políticos. No se permiten aportes privados directos a campañas de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, excepto de los recursos propios de los candidatos y de las organizaciones avaladoras de cada lista.

ARTÍCULO 22. Apropiaciones presupuestales y marco de gasto. La Registraduría Nacional del Estado Civil, de conformidad con el párrafo tercero del artículo transitorio 4° del Acto legislativo 02 de 2021, apropiará los recursos para la organización del proceso electoral para las dieciséis (16) Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

El Consejo Nacional Electoral apropiará y ordenará el gasto con destino a las campañas que cumplan los requisitos establecidos en el artículo transitorio 8° del Acto Legislativo 02 de 2021.

Respecto a las donaciones de las personas naturales y jurídicas privadas, estas ingresarán al Fondo Nacional de Financiación Política, para lo cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público suministrará el número de cuenta habilitada para ello. El Consejo Nacional Electoral asignará autónomamente entre todos los candidatos los dineros recibidos, de conformidad con lo consignado en el Acto Legislativo.

La aplicación de la presente ley atenderá las apropiaciones del Presupuesto General de la Nación vigente en cada entidad y en todo caso respetará el marco fiscal y de gasto de mediano plazo del sector.

ARTÍCULO 23. Pedagogía y participación en torno a la participación electoral CITREP. El Ministerio del Interior, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y la Registraduría Nacional del Estado Civil estructurarán una campaña pedagógica especial en el marco de las elecciones de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

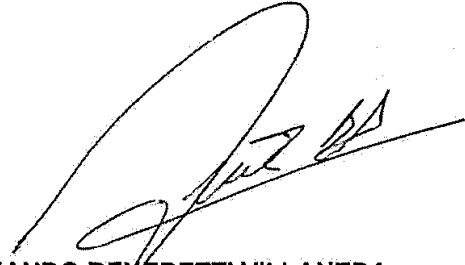
ARTÍCULO 24. Elecciones. Las elecciones de los Representantes a la Cámara de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz se harán en la misma jornada electoral establecida para el Congreso de la República.

PARÁGRAFO. La votación de las circunscripciones transitorias especiales de Paz se hará en tarjeta separada de las que corresponden a las circunscripciones ordinarias para la Cámara de Representantes.

ARTÍCULO 25. Forma de elección. En cada una de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz se elegirá un Representante a la Cámara. Las listas tendrán voto preferente y estarán integradas por dos candidatos que deberán acreditar su condición de víctimas del conflicto. La lista tendrá un candidato de cada género.

ARTÍCULO 26. Asignación de Curules de Paz. Para efectos del proceso de elección, la curul se adjudicará al candidato más votado dentro de la lista que obtenga el mayor número de votos dentro de la respectiva circunscripción.

ARTÍCULO 27. Vigencia y remisión normativa. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias. En lo no previsto en la presente ley y en el Acto Legislativo 02 de 2021, se aplicarán las demás normas que regulan la materia.



ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA
Ministro del Interior

**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA
NÚMERO 394 DE 2025 CÁMARA**

por medio de la cual se adoptan disposiciones para la elección de los representantes a la cámara por las circunscripciones transitorias especiales de paz

Exposición de Motivos

Tabla de Contenido:

1. Presentación y síntesis del proyecto
2. Objeto del proyecto de ley
3. Descripción del articulado
4. Marco normativo
5. Justificación del proyecto.
6. Impacto fiscal
7. Conflicto de intereses
8. Consideraciones finales.

1. PRESENTACIÓN Y SÍNTESIS DEL PROYECTO.

El proyecto de ley presentado tiene como objetivo reglamentar las dieciséis Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, establecidas conforme al Acto Legislativo número 02 de 2021, para el periodo Constitucional 2026-2030. Tras la declaratoria de inconstitucionalidad del Decreto número 1207 de 2021 por parte de la Corte Constitucional, esta ley busca garantizar la implementación efectiva de dichas circunscripciones, las cuales representan un mecanismo crucial para la representación política de sectores afectados por el conflicto armado interno en Colombia.

El proyecto establece que cada curul será asignada al candidato de la lista con mayor votación en cada circunscripción, promoviendo el principio de equidad e igualdad de género en la conformación de las listas. Además, define una serie de requisitos específicos para la inscripción de candidatos, privilegiando la participación de organizaciones

de víctimas, organizaciones campesinas, sociales y grupos significativos de ciudadanos, así como entidades étnicas en territorios específicos.

Para asegurar la transparencia y legitimidad del proceso electoral, se contempla la creación de mecanismos de observación electoral y Tribunales Electorales Transitorios de Paz. Estos tribunales serán responsables de verificar el censo electoral, resolver reclamaciones y garantizar el cumplimiento de las normas electorales en las circunscripciones especiales. Además, se establecen disposiciones para la campaña especial de cedulaación y la verificación de calidades de los candidatos, asegurando que cumplan con los requisitos constitucionales y legales para representar a estas circunscripciones.

En resumen, la ley busca consolidar un marco normativo robusto que asegure la representación efectiva de los sectores afectados por el conflicto armado en el Congreso de la República, promoviendo la inclusión y participación democrática en las zonas más golpeadas por la violencia en Colombia.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley tiene como objetivo principal regular la implementación de las dieciséis Curules Transitorias Especiales de Paz, establecidas por el Acto Legislativo número 02 de 2021 para el periodo constitucional 2026-2030. Estas curules buscan asegurar la representación política de sectores históricamente afectados por el conflicto armado en Colombia, facilitando su participación en el Congreso de la República. Tras la declaratoria de inconstitucionalidad del Decreto número 1207 de 2021 por la Corte Constitucional, se hace imperativo desarrollar una ley que regule de manera clara y conforme a la Constitución la elección y funcionamiento de estas circunscripciones especiales.

La ley propuesta establece que cada una de las curules será asignada al candidato de la lista que obtenga la mayor cantidad de votos en las respectivas Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz. Es crucial destacar que se promueve activamente el principio de equidad de género en la conformación de las listas, garantizando así una representación inclusiva y diversa en el Congreso. Esta medida busca fortalecer la participación política de las mujeres y fomentar su liderazgo en los espacios de toma de decisiones.

Además de la asignación de curules y la promoción de la equidad de género, la ley contempla la creación de mecanismos específicos para garantizar la transparencia y la legitimidad del proceso electoral en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz. Se establecen disposiciones para la organización de la campaña electoral, la inscripción de candidatos por parte de organizaciones sociales y de víctimas, así como la verificación de requisitos para los postulantes, asegurando que cumplan con los criterios establecidos en la ley. En resumen, el objetivo fundamental de este proyecto de ley es asegurar que las Curules Transitorias Especiales de Paz sean efectivamente implementadas conforme a los principios constitucionales y democráticos, promoviendo la

inclusión y representación de las comunidades más afectadas por el conflicto armado en el Congreso colombiano.

3. DESCRIPCIÓN DEL ARTICULADO

Con un total de 22 Artículos por medio del presente proyecto de ley estatutaria, se quiere reglamentar lo que concierne a las elecciones de la circunscripción transitoria especial para la paz CITREP, razón por la cual se presenta los siguientes artículos:

- ARTÍCULO 1°. Objeto.
- ARTÍCULO 2°. Definiciones.
- ARTÍCULO 3°. Campaña especial de cedulaación.
- ARTÍCULO 4°. Inscripción de candidatos.
- ARTÍCULO 5°. Verificación de calidades y requisitos de los candidatos al interior de los movimientos ciudadanos.
- ARTÍCULO 6°. Solicitud Certificación Candidatos Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.
- ARTÍCULO 7°. Información para probar consanguinidad o afinidad.
- ARTÍCULO 8°. No emisión de la certificación.
- ARTÍCULO 9°. Acreditación de candidatos víctimas de desplazamiento con intención de retorno al municipio de la circunscripción.
- ARTÍCULO 10. Organización de víctimas.
- ARTÍCULO 11. Certificación de las organizaciones de víctimas para la inscripción de candidatos.
- ARTÍCULO 12. Prohibición para inscribir candidaturas a las circunscripciones transitorias especiales de paz para miembros desmovilizados de grupos armados al margen de la ley.
- ARTÍCULO 13. Prohibición para inscribir candidaturas a las circunscripciones transitorias especiales de paz de quienes hayan sido candidatos o miembros de las direcciones de los partidos.
- ARTÍCULO 14. Sanciones por el incumplimiento de las reglas y requisitos previstos en el Acto Legislativo 02 de 2021.
- ARTÍCULO 15. Mecanismos de Garantías, Transparencia y Seguridad para el correcto desarrollo del Proceso Electoral.
- ARTÍCULO 16. Mecanismos de Observación.
- ARTÍCULO 17. Tribunales Electorales Transitorios de Paz.
- ARTÍCULO 18. Orden público.
- ARTÍCULO 19. Acceso a medios de comunicación.
- ARTÍCULO 20. Apropiaciones presupuestales y marco de gasto.
- ARTÍCULO 21. Pedagogía y participación en torno a la participación electoral.
- ARTÍCULO 22. Remisión normativa.

4. MARCO NORMATIVO

En el marco normativo del proyecto de ley, *por medio de la cual se adoptan disposiciones para la elección de los Representantes a la Cámara por las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz*, se establecen varias disposiciones fundamentales basadas en la Constitución, la legislación vigente y la jurisprudencia aplicable. La finalidad principal de esta ley es implementar las Curules Transitorias Especiales de Paz, tal como lo estipula el Acto Legislativo número 02 de 2021, asegurando así la representación de zonas afectadas por el conflicto armado en el Congreso de la República para el periodo constitucional 2026-2030.

Esta normativa se sustenta en la Constitución Política de Colombia, específicamente en los artículos que garantizan la participación democrática y la representación política de todas las regiones y sectores de la sociedad. El artículo 176 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo número 02 de 2021, establece la creación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, las cuales buscan asegurar la representación de las víctimas del conflicto armado y promover la inclusión y participación de comunidades tradicionalmente excluidas del proceso político.

De acuerdo con las disposiciones legales, las listas de candidatos para estas curules deben elaborarse respetando el principio de equidad e igualdad de género, conforme a lo establecido en la Ley 1475 de 2011, que reglamenta la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y los procesos electorales. Esta ley enfatiza la importancia de promover la participación equilibrada de mujeres y hombres en todos los niveles de elección y dirección política, garantizando así la equidad de género.

En el ámbito jurisprudencial, la Corte Constitucional ha reiterado en varias sentencias la importancia de la participación política de todos los sectores de la sociedad, especialmente aquellos que han sido históricamente marginados. La Corte ha señalado que la creación de mecanismos especiales de representación, como las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, es una medida necesaria y legítima para garantizar la participación efectiva de estas comunidades en el proceso democrático y en la toma de decisiones que afectan sus vidas y territorios.

El artículo 1° del proyecto de ley establece que la curul se asignará al candidato de la lista que obtenga la mayor cantidad de votos en cada una de las dieciséis circunscripciones definidas. Esta disposición garantiza un proceso electoral transparente y competitivo, donde la voluntad de los votantes de estas regiones se refleje directamente en la asignación de las curules.

En resumen, el marco normativo del proyecto de ley se fundamenta en los principios constitucionales de participación democrática y representación política, las disposiciones legales sobre equidad de género y participación política, y la jurisprudencia

de la Corte Constitucional que respalda la inclusión de comunidades históricamente excluidas en el proceso político nacional. La ley busca así fortalecer la democracia y promover la paz y la reconciliación en las regiones más afectadas por el conflicto armado en Colombia.

5. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El proceso de creación del presente proyecto de ley estatutaria, se tienen unos antecedentes normativos que necesariamente justifican la presentación del presente proyecto, es así como el punto 2.3.6., del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera señala que *“en el marco del fin del conflicto y con el objetivo de garantizar una mejor integración de zonas especialmente afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia institucional, y una mayor inclusión y representación política de estas poblaciones y de sus derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, y también como una medida de reparación y de construcción de la paz, el Gobierno nacional se compromete a crear en estas zonas un total de dieciséis (16) Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la elección de un total de dieciséis (16) representantes a la Cámara de Representantes, de manera temporal por dos (2) periodos electorales”*.

Igualmente, se tiene que el 30 de noviembre de 2016, el Congreso de la República refrendó el *“Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”*., en dicha refrendación, el artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2016 estableció que *“con el propósito de agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final y ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto, de manera excepcional y transitoria se pondrá en marcha el procedimiento legislativo especial para la paz, por un período de seis (6) meses, contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo”*.

Ante esto, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-094 de 2018, señaló lo siguiente:

“Como característica del procedimiento legislativo especial para la paz se destaca su transitoriedad, toda vez que fue concebido para una vigencia de seis (6) meses contados a partir del momento en que entró a regir el Acto Legislativo 01 de 2016. Esta reforma permitió la extensión de este período por otros seis (6) meses, previa comunicación del Gobierno nacional al Congreso de la República. El artículo 5° del Acto Legislativo mencionado estableció que su entrada en vigencia tendría lugar a partir de su refrendación, la cual se llevó a cabo mediante decisión del Congreso de 30 de noviembre de 2016. Por tanto, el período para el procedimiento legislativo especial empezó a regir en diciembre de 2016 y se prolongó hasta diciembre de 2017”.

La Sala Plena de la Corte Constitucional mediante Sentencia SU-150 del 21 de mayo de 2021, identificó las siguientes características de las Circunscripciones

Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes (CTEPCR):

“(i) Las CTEPCR corresponden a una medida adoptada no solo como parte de los acuerdos para lograr el fin del conflicto armado interno, sino igualmente para buscar dar solución a los problemas de representación que históricamente se han denunciado, bajo la idea de lograr una sociedad más incluyente, pluralista, participativa, facilitando la creación de fuerzas políticas que tradicionalmente no han tenido representación en el Congreso de República y dándole voz a las personas que habitan los territorios más afectados por la violencia. El ajuste propuesto consiste en aumentar; de manera temporal y por dos periodos electorales, el número de representantes a la Cámara previsto en el artículo 176 de la Carta, y complementado con el artículo 112 del Texto Superior, con un total de 16 curules adicionales a las 167 que existen por virtud de las normas en cita. Ello, sin perjuicio de las cinco adicionales que se otorgaron a las FARC EP, por los periodos electorales 2018-2022 y 2022-2026, conforme al AL 03 de 2017.

(ii) Las CTEPCR son igualmente una medida de carácter transicional, que busca realizar un cambio en un problema que viene desde el pasado, que ha sido parte del conflicto y que exige políticas de corrección con alcance inmediato y temporal que ayuden a construir una sociedad más democrática. Por esta razón, no se trata de un ajuste permanente sino limitado a dos periodos electorales.

(iii) Las CTEPCR al tener como destinatarios a las personas asentadas en zonas especialmente afectadas por el conflicto, adquieren la condición de medida de reparación para las víctimas, incluyendo a la población desplazada y en proceso de retomo. Ello se plasma particularmente en el Acuerdo Final por tres vías: (a) la primera, circunscribiendo la elegibilidad a las víctimas y habitantes de dichos territorios; (b) la segunda, excluyendo de la posibilidad de acceder a tales curules a los partidos políticos tradicionales y a aquel que surja del tránsito político de las FARC EP; y (c) la tercera, previendo su acceso a los pueblos étnicos, cuando su territorio coincida con las zonas que han sido más afectadas por el conflicto.

(iv) Las CTEPCR constituyen una medida especial que también opera como una garantía de no repetición, brindando un escenario de participación efectiva a una población que ha sido puesta en situación de extrema vulnerabilidad, y que no afecta el derecho a participar en las elecciones ordinarias, que exige reglas específicas para lograr su operatividad, y que igualmente está sujeta al control electoral del Estado y de las organizaciones especializadas en la materia.

En conclusión, se advierte que las CTEPCR son una medida transicional, de representación, reparación integral y garantía de no repetición a favor de las víctimas, la cual debe operar conforme a un esquema especial de regulación. Si bien nuestro ordenamiento constitucional no ha sido ajeno a la creación y desarrollo de circunscripciones especiales

de paz, lo cierto es que la gran diferencia con otras que han existido, es que éstas, por primera vez, se enfocan en las víctimas y en la importancia de darles una voz que las represente, y que tenga la capacidad de velar por sus intereses en el órgano que por excelencia representa al pueblo, buscando, entre otras, que participen en el proceso de implementación del Acuerdo, fijado en este documento en un plazo inicial de 10 años, pero que tiene especialmente como norte de realización los tres periodos presidenciales completos siguientes a la firma del AF, como lo dispone el artículo 2° del Acto Legislativo 02 de 2017 (esto es, entre el 2018 y el 2030).

A diferencia de otras oportunidades en las que las circunscripciones especiales de paz se han ideado para las partes armadas del conflicto, como solución política en términos de participación, ésta se separa de esa connotación y se inscribe dentro de una lógica de representación, reparación integral y garantía de no repetición a favor de las víctimas. No obstante, para que este propósito se logre efectivamente, cabe recurrir al punto 6 del Acuerdo sobre la implementación, pues allí se dispuso expresamente que éste sería uno de los temas prioritarios a desarrollar; en el entendido que al otorgar participación directa en el Congreso a las FARC-EP, los fines de representación que se buscan a través de las CTEPCR debían actuar de modo complementario y concomitante, puesto que solo así estas nuevas fuerzas podrían enriquecer el debate, forjar la paz y darle legitimidad al desarrollo normativo de lo acordado. Las CTEPCR tienen sentido en la dinámica prevista y dirigida a la implementación del Acuerdo y dentro los tiempos dispuestos para ello; por fuera de lo anterior se pierde su carácter reparador, de dignificación y restauración plena de las víctimas.

Las CTEPCR son efectivamente medida de satisfacción, que restituye a las víctimas en el daño político al que han sido sometidas, que les permite superar la falta de representación que el conflicto armado les ha traído y que las hace partícipes de un mandato diferenciado y realmente representativo de sus intereses, en términos de inclusión dentro de la comunidad política. Por lo demás, igualmente responden a la connotación de ser identificadas como una garantía de no repetición, las cuales no solo incluyen las acciones orientadas a impedir que se vuelvan a realizar los actos o conductas que afectaron sus derechos, sino que también abarcan la adopción de medidas jurídicas, políticas o administrativas que permitan proteger sus intereses y asegurar su efectiva realización. Dentro de ellas se destaca, precisamente, el deber de fortalecer la participación de las víctimas, en los escenarios comunitarios, sociales y políticos, que permitan contribuir al ejercicio y goce efectivo de sus derechos, tal y como se busca con la aprobación de las citadas CTEPCR.

Lo anterior se comprueba si se tiene en cuenta los siguientes elementos: (i) las circunscripciones deben responder a las zonas con mayor incidencia del conflicto armado; (ii) para acceder a las mismas se debe tener la condición de víctima, y estar avalado

por sus organizaciones, o por pueblos étnicos cuyos territorios coincidan con las áreas identificadas; (iii) se prohíbe a los partidos y movimientos políticos tradicionales (incluido el integrado por los miembros de las FARC-EP) inscribir candidatos a estas circunscripciones; y (iii) en el propio Acuerdo Final se reconoce expresamente su naturaleza de medida reparadora y de no repetición”.

Así mismo en la Sentencia SU-150 de 2021, la Corte Constitucional resolvió:

“Tercero. - En virtud de lo anterior y como orden de amparo, DÉSE por aprobado el **Proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 17 de 2017 Cámara**, por el cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026.

Cuarto. - Como consecuencia de la decisión adoptada en el numeral tercero de la parte resolutive de esta sentencia, en el plazo máximo de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, se **ORDENA** que se proceda por el área respectiva tanto del Senado de la República como de la Cámara de Representantes, a desarchivar y ensamblar el documento final aprobado del proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, por el cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026: conforme al texto conciliado por ambas Cámaras y que fue publicado en las **Gacetas del Congreso** 1100 y 1102 del 27 de noviembre de 2017 respectivamente, en el que se debe actualizar la prescripción por virtud de la cual estas circunscripciones aplicarán para los periodos constitucionales 2022-2026 y 2026-2030, según se incluye en el Anexo número 1 de esta sentencia.

Quinto. - Una vez haya sido satisfecha la orden dispuesta en el numeral 4 de la parte resolutive de esta sentencia, en el plazo máximo de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su ocurrencia, se **ORDENA** que se proceda con la suscripción del proyecto de Acto Legislativo por parte de los Presidentes y Secretarios Generales, tanto del Senado de la República como de la Cámara de Representantes, como Acto Legislativo.

Sexto. - Vencido el plazo que se dispone en el numeral 5 de la parte resolutive de esta sentencia, en el término máximo de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su ocurrencia, se **ORDENA** que el texto suscrito sea enviado por el Secretario General del Senado al Presidente de la República, para que este proceda a cumplir con el deber de publicidad, mediante su promulgación en el **Diario Oficial**. Luego de lo cual, una copia auténtica del Acto Legislativo deberá ser remitida por la Secretaría Jurídica de la Presidencia a este tribunal, para adelantar el control automático y único de constitucionalidad, que se prevé en el literal k), del artículo 10, del Acto Legislativo 01 de 2016”.

Es así como en cumplimiento de lo anterior el Congreso de la República expidió el Acto Legislativo 02 del 25 de agosto de 2021, por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2022-2026 y 2026-2030.

Ante estas condiciones, el Gobierno nacional Emitió el **Decreto número 1207 de 2021**, por el cual se adoptan disposiciones para la elección de los Representantes a la Cámara por las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para los periodos 2022-2026 y 2026-2030, en desarrollo del Acto Legislativo 02 del 25 de agosto de 2021.

Bajo este decreto se celebraron las elecciones para el periodo 2022-2026, pero en Sentencia C-302, la Corte Constitucional declaró inexecutable el Decreto número 1207 del 2021, por vicios de procedimiento, pues a pesar de regular materias que son objeto de reserva de ley estatutaria se omitió su envío automático a la Corte para su control previo, integral y definitivo de constitucionalidad.

La norma cuestionada fue expedida por el Presidente de la República para reglamentar la elección de las circunscripciones transitorias especiales de paz, según habilitación conferida por el Acto Legislativo 02 del 2021. El alto tribunal aclaró que esta providencia no afecta ni la elección pasada (periodo 2022-2026) ni la futura de dichas circunscripciones.

Con el fin de proteger el sistema constitucional de fuentes y de control judicial frente a posibles elusiones constitucionales, se exhortó al Gobierno nacional para que ejerza su iniciativa legislativa en esta materia y al Congreso de la República para que expida la regulación que corresponda.

La corporación determinó que, en el trámite, la aprobación y puesta en vigor del decreto bajo estudio ocurrieron irregularidades que no pueden escapar al control de constitucionalidad y que imponen su declaratoria de inexecutable.

La sala plena recordó que siempre es una obligación del Gobierno enviarle de manera automática y previa las normas de contenido estatutario que expida con base en las excepcionales habilitaciones que se incluyen en las enmiendas constitucionales.

En relación con los efectos temporales de su decisión, la sala plena enfatizó que no afecta la voluntad democrática expresada en la elección de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para el periodo 2022-2026 ni la elección de esas curules. En todo caso, aclaró que esta regulación no es imprescindible para que se puedan elegir nuevamente dichas circunscripciones para el periodo 2026-2030.

Es así como se ve la necesidad de generar una reglamentación para las elecciones 2026-2030 y poder elegir las circunscripciones especiales transitoria para la paz de manera correcta y con reglas claras.

6. IMPACTO FISCAL

Dentro del análisis necesario del proyecto de ley, con el presente proyecto se denota que no se hace una afectación al marco fiscal de la Nación, en el entendido que el presente proyecto de ley estatutaria hace referencia a la reglamentación de las curules de paz de la Cámara de Representantes las cuales están establecidas desde el 2021, y surge debido a la declaratoria de inconstitucionalidad de la Corte Constitucional del Decreto 1207 de 2021

Razón por la cual dentro de la presente exposición de motivos se presenta como ítem, para aclarar que el presente proyecto de ley no tiene implicaciones Fiscales.

7. CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 3° de la Ley 2003 de 2019 establece la necesidad de incluir en la exposición de motivos de los proyectos de ley un acápite en el que se describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para los congresistas en la discusión y votación del proyecto.

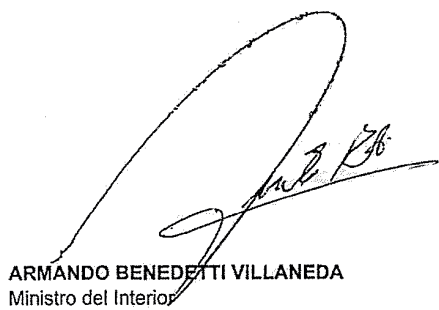
En este sentido, se considera que las disposiciones que contiene el proyecto de ley podrían generar un conflicto de interés a los honorables Representantes con relación directa con víctimas del conflicto armado compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil hagan parte de este sector.

Se reconoce que los conflictos de interés son personales y es facultad de cada congresista evaluarlos.


8. CONSIDERACIONES FINALES

El proyecto de ley que establece las disposiciones para la elección de los representantes a la Cámara por las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz es una iniciativa crucial para fortalecer la representación política y promover la inclusión de

las comunidades afectadas por el conflicto armado en Colombia. Estas circunscripciones especiales permitirán una participación más equitativa y democrática de los habitantes de las zonas más golpeadas por la violencia, reconociendo su derecho a tener voz y voto en la construcción de políticas que afecten directamente sus vidas territorio. Esta ley no solo refuerza el compromiso del Estado con la implementación del Acuerdo de Paz, sino que también busca sanar las profundas heridas dejadas por décadas de conflicto, al empoderar a las comunidades con herramientas democráticas para su desarrollo y reconciliación.



ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA
Ministro del Interior



PROYECTOS DE LEY

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 372 DE 2025
CÁMARA**

por la cual se modifica el Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones.


Bogotá, D. C., julio de 2025.

Honorable Representante
JULIÁN DAVID LÓPEZ
Presidente
Cámara de Representantes
Ciudad

Asunto: radicación Proyecto de Ley, por la cual se modifica el Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente,

De conformidad con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, presento a consideración del Honorable Congreso de la República de Colombia el proyecto de ley que se adjunta: *por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones.*



ALEJANDRO VEGA PÉREZ
Senador de la República
Partido Liberal Colombiano

PROYECTO DE LEY NÚMERO 372 DE 2025
CÁMARA

por la cual se modifica el Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar el Estatuto Tributario respecto del impuesto aplicable para la compra de elementos de seguridad de uso obligatorio para ciclistas y motociclistas.


ARTÍCULO 2°. Adiciónese el siguiente numeral al artículo 424 del Estatuto Tributario:

“Los cascos protectores para los conductores y acompañantes de motocicletas, cuatrimotos, motocarros, mototriciclos, bicicletas y similares”.

ARTÍCULO 3°. Vigilancia y control. La Superintendencia de Industria y Comercio vigilará y controlará que el descuento del valor del impuesto sobre las ventas se vea reflejado al consumidor final.

ARTÍCULO 4°. Derogatorias y vigencia. La presente ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de su promulgación.

Del Senador,


ALEJANDRO VEGA PÉREZ
Senador de la República
Partido Liberal Colombiano

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 372 DE 2025
CÁMARA

por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones.

I. OBJETO DEL PROYECTO

El propósito del presente proyecto de ley es incluir dentro de los bienes excluidos del pago del impuesto sobre las ventas (IVA) los cascos de protección para usuarios de motocicletas y bicicletas como una medida que busca asegurar el acceso a este tipo de bienes de buena calidad a favor de estos.

II. JUSTIFICACIÓN

Este proyecto de ley tiene como propósito fundamental contribuir con la reducción de pérdidas de vidas humanas y lesiones graves que día a día sufren los colombianos que sufren incidentes de tránsito a lo largo y ancho del territorio nacional, para lo cual se propone eliminar el impuesto a las ventas de los cascos de protección de los usuarios de motos y bicicletas, por ser este un elemento determinante en la protección de su vida y seguridad.

Riesgos de accidentalidad de motos y bicicletas

Las motocicletas son el tipo de transporte más común y utilizado en Colombia¹; Según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2023 del DANE, el **27,2% de los hogares en Colombia tiene motos**. A 31 de diciembre de 2024, las motos representaron el **62% de todo el parque automotor del país** en el que se cuentan un total de 19.972.873 vehículos registrados². En poco más de dos décadas el país ha visto un incremento sustancial de usuarios y propietarios de motocicletas. Se pasó de reportar un total de 33.200 motos registradas en 2001³ a 12.417,740 a 31 de diciembre de 2024⁴; un incremento del 37.303% en 23 años⁵.



Gráfico 1: Parque Automotor de Colombia
Fuente y crédito: RUNT

Así mismo, en Colombia se ha evidenciado un incremento en el uso de la bicicleta como medio de transporte. De acuerdo con el Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá, En los años noventa, sólo el 0,1 % de los bogotanos se movilizaba en bicicleta, cifra que aumentó al 11% a finales de 2019⁶. Adicionalmente, según el Observatorio de Movilidad de Bogotá, entre 2018 y marzo de 2024, Bogotá pasó de tener 8.414 biciusuarios registrados en 2018 a 44.697 a inicios de 2024, un incremento del 431% en poco más de 5 años.

El aumento en el uso de motocicletas y bicicletas como medios de transporte de los colombianos ha venido acompañado de una significativa accidentalidad en este tipo de vehículos.

De acuerdo con el Observatorio Nacional de Seguridad Vial, entre enero y diciembre de 2024, 8.271 colombianos perdieron la vida en accidentes de tránsito, de los cuales 5.096 eran usuarios de motocicleta, el 62% del total y el 5% de bicicleta. De acuerdo con el Observatorio, el 33,2% de los casos de muerte de los usuarios de motos en 2020 fueron causados por trauma craneoencefálico⁷.

1 Cámara de la Industria Automotriz de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, (ANDI). 2019. Estudio Nacional Las motocicletas en Colombia: aliadas del desarrollo del país, Vol. 2.
2 RUNT. 2025. RUNT en cifras. Balance del sector tránsito y transporte 2024. Bogotá, D. C., p. I.
3 Quintero Hernández, Juan Camilo. 2014. El crecimiento del parque automotor de motocicletas: un desafío para la apuesta por la priorización del uso del transporte masivo. Estudio de caso: Bogotá 2000-2010. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Bogotá, D. C., p. 39.
4 RUNT. 2024. RUNT en cifras. Balance del sector tránsito y transporte 2023. Bogotá, D. C., p. I.
5 La justificación de este proyecto retomará algunos elementos señalados por el mismo autor principal en otras iniciativas sobre temas de movilidad presentadas previamente.
6 Pérez, Maderley y RODRÍGUEZ, Maykol. El negocio de la bici en Bogotá: su productividad y potencial crecimiento. Noviembre de 2021. Disponible en <https://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/dinamicaempresarial/el-negocio-de-la-bici-en-bogota-su-productividad-y-potencial-crecimiento>.
7 Agencia Nacional de Seguridad Vial. Motociclistas deben portar el casco de protección de manera correcta: ANSV. Enero de

Según datos de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, con base en la información del Instituto Nacional de Medicina Legal, en el 2024, se reportó un total de 35.295 personas resultaron lesionadas o fallecieron en accidentes de tránsito en el país. De estos, 24.501, esto es el 69%, eran personas que se transportaban en motos o bicicletas, con un promedio diario de 15 motociclistas y bicusuarios fallecidos diariamente y 52 heridos, lo que demuestra la gran vulnerabilidad en la que se encuentran las personas que utilizan estos dos medios de transporte.

2024	TOTAL AFECTADOS	MOTOS	BICICLETAS
Lesionados	27.024	17.128	1.869
Muertos	8.271	5.096	408
Total afectados	35.295	22.224	2.277

Tabla 1: Consolidado afectados accidentes de tránsito usuarios de motos y bicicletas en 2024. Elaboración: UTL H.S. Alejandro Vega Pérez, con datos del Observatorio Nacional de Seguridad Vial.

Estos datos ponen en evidencia la necesidad de mejorar las condiciones que inciden en la seguridad de quienes usan las motos y las bicicletas como medio de transporte, herramienta de trabajo, deporte o esparcimiento.

Existe actualmente un riesgo importante de que las cifras de accidentabilidad de ciclistas y motociclistas sigan incrementándose debido a que hay un aumento constante en la compra de motocicletas en el país. De acuerdo con el RUNT, entre enero y diciembre de 2024, se registraron 816.513 matrículas de motos nuevas, 137.717 más que en 2023. Lo que pone de presente que sigue creciendo el número de personas que pueden verse involucradas en accidentes con este tipo de vehículos.

Muertes de usuarios de motos y bicicletas se pueden evitar con las medidas adecuadas

De acuerdo con el Ministerio de Salud y Protección Social, todas las muertes por causa de accidentes de tránsito son evitables⁸. Así mismo lo considera la Organización Panamericana de la Salud que, respecto de las lesiones causadas a bicusuarios en su manual dedicado a los cascos de protección, afirmó que “todas las lesiones deben ser consideradas prevenibles, como es evidente el caso de los traumatismos craneales relacionados con la práctica del ciclismo”⁹.

Según un estudio publicado en junio de 2022, realizado por Andrés Vecino, PhD en salud pública de la Universidad Johns Hopkins¹⁰, entre 2018 y 2021 en Colombia se habrían podido evitar 4.314 muertes en las carreteras si se hubieran impactado cuatro factores, entre los cuales se encuentra el uso del casco para el caso de los motociclistas.

De acuerdo con la Agencia Nacional de Seguridad Vial, el 33,2% de los casos de muerte de los usuarios de motos que sucedieron en 2020 fueron causados por trauma craneoencefálico¹¹, muerte que habría podido evitarse si la víctima hubiera contado con un casco adecuado¹². La misma Agencia ha resaltado que la Organización Mundial de la Salud (OMS) señala que utilizar cascos certificados de forma adecuada disminuye el riesgo y gravedad del traumatismo en 72% y la probabilidad de muerte en 39%¹³.

En este mismo sentido se ha pronunciado el Ministerio de Salud que, en 2019, calculó que el uso del casco certificado para motociclista puede reducir el riesgo de lesiones en la cabeza en un 69% y muertes en un 42%¹⁴.

Estas cifras son similares a las de la Organización Panamericana de la Salud, que ha señalado que “*el uso del casco disminuye el riesgo y la gravedad de los traumatismos en alrededor del 72%; disminuye hasta en 39% las probabilidades de muerte, las cuales dependen de la velocidad de la motocicleta; disminuye los costos de atención en salud asociados con la colisión*”¹⁵.

El no uso del casco se agrava como consecuencia del uso de cascos no certificados. El uso de cascos de buena calidad es fundamental a la hora de prevenir lesiones severas y pérdidas de vida. De acuerdo con el investigador Edwin Remolina, del Centro de Investigación y Formación de Tránsito y Transporte (CIFTT), el casco reduce los efectos de los golpes ya que absorbe la energía cinética que un ciclista obtiene en movimiento y que se convierte en lesión en el momento en que impacta con un objeto fijo¹⁶.

Según la Organización Panamericana de la Salud, el casco cumple tres funciones principales¹⁷:

1. Reduce la desaceleración del cráneo y, por lo tanto, el movimiento del cerebro al absorber el impacto.
2. Dispersa la fuerza del impacto sobre una superficie más grande y

2021. Disponible en: <https://ansv.gov.co/es/prensacomunicados/4905#:~:text=Siniestralidad%20en%20motos&text=11%2C43%25.,El%2033%2C2%25%20de%2Dlos%20casos%20de%20muerte%20de%20los,cerca%20del%2054%25%20en%202019.>

⁸ Ministerio de Salud y Protección Social. Ninguna muerte en el tránsito es aceptable, todas son evitables. Septiembre de 2020. Disponible en <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Ninguna-muerte-en-el-transito-es-aceptable-todas-son-evitables.aspx>.

⁹ Organización Panamericana de la Salud. Helmets: A road safety manual for decision-makers and practitioners. 2006. Disponible en: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/31446>.

¹⁰ Vecino-Ortiz, A. I., Nagarajan, M., Elaraby, S., Guzman-Tordecilla, O. N., Paichadze, N., & Hyder, A. A. Saving lives through road safety risk factor interventions: global and national estimates. 2022. The Lancet, 400(10347), 237-250.

¹¹ Ministerio de Transporte. Motociclistas deben portar el casco de protección de manera correcta: ANSV. 2021. Disponible en: <https://mintransporte.gov.co/publicaciones/9367/motociclistas-deben-portar-el-casco-de-proteccion-de-manera-correcta-ansv/#:~:text=11%2C43%25.->.

¹² ANSV. Comunicado de prensa. ANSV promueve el uso correcto del casco para proteger las vidas de los usuarios de motocicletas. 2020. Disponible en: <https://www.ansv.gov.co/es/prensa-comunicados/4822>.

¹³ ANSV. Comunicado de prensa. Desde hoy a los motociclistas sólo les podrán vender cascos certificados para su protección. 2020. Disponible en: <https://ansv.gov.co/es/prensa-comunicados/76>

¹⁴ Espinosa, J., Chaparro P. y Molinar. Que no le cueste la vida: Use casco certificado. 2019. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PES/resumen-politica-movilidad-segura-motociclistas.pdf>.

¹⁵ Organización Panamericana de la Salud. Helmets: A road safety manual for decision-makers and practitioners. 2006. Disponible en: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/31446>.

¹⁶ PUENTES, A. ¿Qué le pasaría si se accidenta en la bici y no lleva casco? El Tiempo. Marzo de 2018. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/bogota/para-que-sirve-el-casco-en-un-accidente-en-bicicleta-197722>

¹⁷ Organización Panamericana de la Salud. Helmets: A road safety manual for decision-makers and practitioners. 2006. Disponible en: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/31446>.

3. Previene el contacto directo entre el cráneo y el objeto que hace impacto, al actuar como una barrera mecánica entre la cabeza y el objeto.

Según la Organización Panamericana de la Salud, “los traumatismos craneales y cervicales son la principal causa de muerte, lesiones graves y discapacidades entre los conductores de motocicletas y bicicletas. En los países europeos, los traumatismos craneales causan alrededor de 75% de las muertes de conductores de vehículos motorizados de dos ruedas; en algunos países de ingresos bajos y medios se estima que los traumatismos craneales son lo causo de hasta el 88% de esas muertes”¹⁸.

De acuerdo con estudios internacionales, recopilados por la Fundación española Mapfre, el casco es efectivo a la hora de reducir las lesiones en la cabeza, especialmente en el cráneo y el cerebro. Se calcula que este elemento de protección previene cerca de dos de cada tres lesiones graves o mortales. En el mismo estudio se concluyó que este tipo de lesiones de cabeza son responsables de aproximadamente 3 de cada 4 muertes de ciclistas que sufren una colisión. En 16 de los 28 casos de ciclistas fallecidos analizados en dicho estudio, el 57%, se consideró que la causa principal probable de la muerte había sido un traumatismo craneoencefálico (TCE)¹⁹.

Un estudio elaborado en 2011²⁰, incluido en el trabajo de la Fundación Mapfre, concluyó que no usar casco aumenta los riesgos de sufrir lesiones en la cabeza y lesiones cerebrales en 1,72 y 2,13 veces, respectivamente. Según los investigadores, esto muestra que el uso adecuado del casco se puede traducir en porcentajes de reducción de lesiones, así:

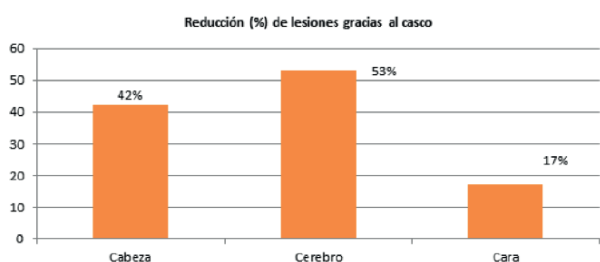


Gráfico 2: Porcentaje de reducción de lesiones gracias al uso del casco de ciclistas.

Fuente y crédito: Estudio Fundación Mapfre²¹.

De acuerdo con lo expuesto, es evidente que la utilización adecuada de cascos de buena calidad es determinante en la reducción de pérdidas de vidas

humanas. Las altísimas cifras de muertos y lesionados en Colombia de usuarios de motos y bicicletas, demuestran que se requiere una intervención urgente por parte del Estado que incentive la utilización de cascos de buena calidad entre usuarios de vehículos de dos ruedas, por lo que la propuesta de este proyecto de ley de eliminar un costo a los cascos de protección es un paso más en el camino de reducir este tipo de muertes y lesiones graves evitables.

El IVA a los cascos es un impuesto regresivo

Respecto de la eliminación del IVA para los cascos de protección de usuarios de motos y bicicletas debe tenerse en cuenta que el impuesto a estos elementos en particular resulta regresivo y contrario al principio de progresividad tributaria.

Tal como lo demostró la Asociación Nacional de Empresarios (ANDI) en estudio realizado en 2023, la gran mayoría de usuarios de motos y bicicletas pertenecen a los sectores económicos más vulnerables. El 89,46% de los hogares con moto se encuentra en estratos bajo-bajo a medio bajo, mientras que solo el 1,83% se ubica en zonas de estratos medio a alto; lo que evidencia que es un impuesto que está siendo pagado por quienes tienen menores ingresos.

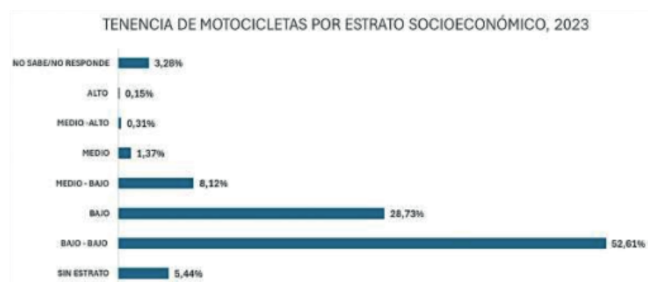


Gráfico 3: Tenencia de motocicletas por estrato socioeconómico en 2023. Fuente y crédito: Asociación Nacional de Empresarios -ANDI-.

Adicionalmente, para un importante grupo de propietarios de motocicletas estas constituyen no solo su medio de transporte sino, más aún, su herramienta de trabajo. Según cálculos de la ANDI, a 2019 unas 2,6 millones de personas utilizaban este vehículo para realizar sus labores como domiciliarios, mensajeros, repartidores de correo o periódicos; si se toma un promedio de 3 personas por familia, se tiene que mediante la tenencia de una motocicleta se apoya la subsistencia de más de 7,8 millones de colombianos²². En este mismo sentido, y de acuerdo con el estudio más reciente sobre motocicletas realizado en 2024, también por la ANDI, el 79 % de los propietarios de motocicletas nuevas están empleados y el 18% labora como independiente²³, lo cual muestra que la motocicleta es el medio de transporte de la población trabajadora colombiana.

Por último, a la hora de evaluar este proyecto de ley es necesario tener en consideración que, de acuerdo con los expertos no existe un modelo de casco de protección que está preparado para recibir

¹⁸ Organización Panamericana de la Salud. Helmets: A road safety manual for decision-makers and practitioners. 2006. Disponible en: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/31446>

¹⁹ Monclús, J., Ortega, J. y Laria, J. Uso de datos de lesiones de la aseguradora MAPFRE para valorar la necesidad de cascos de ciclistas en zona urbana en España. Disponible en: https://documentacion.fundacionmapfre.org/documentacion/publico/il8n/catalogo_imagenes/imagen.cmd?path=1082122&posicion=2®istrardownload=1.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Monclús, J., Ortega, J. y Laria, J. Estudio Fundación MAPFRE-Ciclistas: Cascos y lesiones en la cabeza. P. 29. Disponible en: <https://documentacion.fundacionmapfre.org/documentacion/en/media/object.do?id=1093139&recordDownload=1>

²² Cámara de la Industria Automotriz de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, ANDI. 2019. Estudio Nacional Las motocicletas en Colombia: aliadas del desarrollo del país, Vol. 2. p. 26.

²³ Cámara de la Industria Automotriz de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, ANDI. 2024. Estudio Nacional Las motocicletas en Colombia: aliadas del desarrollo del país, Vol. 3. p. 53. [https://www.andi.com.co/Uploads/Estudio%20-%20Las%20Motocicletas%20en%20Colombia%20Aliadas%20del%20desarrollo%20del%20pa%C3%ADs%20-%20VI%20Final%20Design%20\(lowered%20case\).pdf](https://www.andi.com.co/Uploads/Estudio%20-%20Las%20Motocicletas%20en%20Colombia%20Aliadas%20del%20desarrollo%20del%20pa%C3%ADs%20-%20VI%20Final%20Design%20(lowered%20case).pdf) compressed.pdf.

más de un golpe, razón por la cual la recomendación de seguridad que ha dado la Agencia Nacional de Seguridad Vial es cambiarlo después de un primer incidente: “recomendamos es reemplazarlo cuando hoyo sufrido golpes considerables, se encuentre en mal estado o el sistema de retención presente daños o averías que no permitan asegurarlos de manera adecuada”²⁴.

Es claro que las difíciles condiciones económicas de la mayoría de usuarios de motos y bicicletas hacen muy poco probable que sea posible para ellos reemplazar el casco cada vez que este sufre un golpe, lo que hace que la protección se reduzca y las probabilidades de sufrir una lesión severa o incluso la muerte en caso de incidente de tránsito sean aún mayores, razón de más para que el Congreso de la República se ocupe de eliminar este impuesto que está atentando contra la vida de los menos favorecidos y la clase trabajadora colombiana.

Marco normativo

Respecto de la obligatoriedad de uso del casco la Ley 769 de 2002, Código General de Tránsito y Transporte, señala:

“Artículo 94. Normas generales para bicicletas, triciclos, motocicletas, motociclos y mototriciclos. Los conductores de bicicletas, triciclos, motocicletas, motociclos y mototriciclos, estarán sujetos a las siguientes normas.

Deben transitar por la derecha de las vías a distancia no mayor de un (1) metro de la acera u orilla y nunca utilizar las vías exclusivas para servicio público colectivo.

Los conductores de estos tipos de vehículos y sus acompañantes deben vestir chalecos o chaquetas reflectivas de identificación que deben ser visibles cuando se conduzca entre las 18:00 y las 6:00 horas del día siguiente, y siempre que la visibilidad sea escasa.

Los conductores que transiten en grupa lo harán uno detrás de otro.

No deben sujetarse de otro vehículo o viajar cerca de otro carruaje de mayor tamaño que lo oculte de la vista de los conductores que transiten en sentido contrario.

No deben transitar sobre las aceras, lugares destinados al tránsito de peatones y por aquellas vías en donde las autoridades competentes lo prohíban. Deben conducir en las vías públicas permitidas o, donde existan, en aquellas especialmente diseñadas para ello.

Deben respetar las señales, normas de tránsito y límites de velocidad.

No deben adelantar a otros vehículos por la derecha o entre vehículos que transiten por sus respectivos carriles. Siempre utilizarán el carril libre a la izquierda del vehículo a sobrepasar.

Deben usar las señales manuales detalladas en el artículo 69 de este Código.

Los conductores y los acompañantes cuando hubieren deberán utilizar casco de seguridad, de acuerdo como fije el Ministerio de Transporte.

La no utilización del casco de seguridad cuando corresponda dará lugar a la inmovilización del vehículo”. (Subrayado fuera del original).

Respecto de la obligatoriedad de uso del casco la Ley 769 de 2002, Código General de Tránsito y Transporte, señala:

“Artículo 96. Normas específicas para motocicletas, motociclos y mototriciclos.

Las motocicletas se sujetarán a las siguientes normas específicas:

1. *Deben transitar ocupando un carril, observando lo dispuesto en los artículos 60 y 68 del presente Código.*

2. *Podrán llevar un acompañante en su vehículo, el cual también deberá utilizar casco y la prenda reflectiva exigida para el conductor.*

3. *Deberán usar de acuerdo con lo estipulado para vehículos automotores, las luces direccionales. De igual forma utilizar, en todo momento, los espejos retrovisores.*

4. *Todo el tiempo que transiten por las vías de uso público, deberán hacerlo con las luces delanteras y traseras encendidas.*

5. *El conductor y el acompañante deberán portar siempre en el casco, conforme a la reglamentación que expida el Ministerio de Transporte, el número de la placa del vehículo en que se transite, con excepción de los pertenecientes a la Fuerza Pública, que se identificarán con el número interno asignado por la respectiva institución.*

6. *No se podrán transportar objetos que disminuyan la visibilidad, que incomoden al conductor o acompañante o que ofrezcan peligro para los demás usuarios de las vías”.* (Subrayado fuera del original).

Por su parte, el numeral 3 del artículo 10 de la Resolución número 2181 de 2009 del Ministerio de Transporte, por la cual se establecen las características y especificaciones técnicas de los vehículos clase motocarro y se dictan otras disposiciones, establece:

“Artículo 10.- Requisitos de chasis y carrocería.

(...)

3. *En los motocarros cuya carrocería no incluya el conductor, este deberá hacer siempre uso del casco de seguridad”.*

Igualmente, el numeral 5 del artículo 6° de la Resolución número 3124 de 2014 del Ministerio de Transporte, por medio de la cual se señalan las condiciones del registro y circulación de cuatrimotos y se dictan otras disposiciones, establece:”

“Artículo 6°. De la movilidad de las cuatrimotos. Las cuatrimotos solo podrán movilizarse por sus propios medios por vías privadas y terciarias del país, cumpliendo las condiciones aquí establecidas.

(...)

²⁴ ANSV. Comunicado de prensa. ANSV promueve el uso correcto del casco para proteger las vidas de los usuarios de motocicletas. 2020. Disponible en: <https://mintransporte.gov.co/publicaciones/9367/motociclistas-deben-portar-el-casco-de-proteccion-de-manera-correcta-ansv/>.

5. *El conductor y el acompañante deberán portar siempre el casco, conforme a la reglamentación que expida el Ministerio de Transporte”.*

Mediante la Resolución número 2410 de 2015 del Ministerio de Transporte, se adoptó el Programa Integral de Estándares de Servicio y Seguridad Vial para el Tránsito de Motocicletas, se incluyó una acción puntual relacionada con “promover tecnología de seguridad pasiva y activa de motos, combinando la armonización de los estándares internacionales pertinentes, los sistemas de información a los consumidores y los incentivos destinados a acelerar la introducción de nuevas tecnologías; que garanticen salvaguardar la vida e integridad del motociclista y su pasajero, así como prevenir posibles secuelas derivadas del accidente de tránsito.

Por su parte, el artículo 7° de la Resolución número 1080 de 2019 del Ministerio de Transporte, por la cual se expide el reglamento técnico de cascos protectores para el uso de motocicletas, cuatrimotos, motocarros, mototriciclos y similares, establece:

“Artículo 7°. Requisitos técnicos específicos, numerales y ensayos aplicables. *Los cascos protectores para los conductores y acompañantes de motocicletas, cuatrimotos, motocarros, mototriciclos y similares destinados a circular por las vías públicas o privadas que estén abiertas al público o en las vías privadas, que internamente circulen vehículos, deben cumplir con los requisitos técnicos específicos y con los respectivos ensayos de los numerales establecidos en la Norma Técnica Colombiana NTC 4533 de 2017, de acuerdo con lo señalado en la siguiente tabla, así:(...)”.*

Así mismo, el Ministerio de Transporte reglamentó en la Resolución número 001737 del 13 de julio de 2004 las características, especificaciones y ensayos del casco de seguridad y el uso de éste por parte de los conductores de motocicletas, motociclos y mototriciclos y sus acompañantes, cuando los hubiere, para transitar en el Territorio Nacional.

Recientemente, mediante la Resolución número 20203040023385 del 20 de noviembre de 2020, el Ministerio de Transporte reglamentó las características, especificaciones y ensayos del casco de seguridad y el uso de éste por parte de los conductores de motocicletas, motociclos y mototriciclos y sus acompañantes, cuando los hubiere, para transitar en el Territorio Nacional. En el artículo 6° de dicha resolución se estableció:

“Artículo 6°. Régimen sancionatorio. *Los conductores y acompañantes que no acaten lo previsto en la presente resolución, incurrirán en las sanciones previstas en el literal c del artículo 131 de la Ley 769 de 2022, o la norma que la adicione, modifique, sustituya.*

Además, la no utilización del casco de seguridad cuando corresponda, dará lugar a la inmovilización del vehículo, de conformidad con lo establecido en el artículo 94 de la ley 769 de 2002”.

De otro lado, en relación con las bicicletas, en el país no existe una ley que expresamente señale como obligatorio el uso de cascos para ciclistas. No obstante, el Ministerio de Transporte en la Resolución número 3600 de 2004 establece como obligatorio el casco para ciclistas en los siguientes términos:

“Artículo 7°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley 769 de 2002, el conductor de bicicleta o de triciclo será sancionado con amonestación por la autoridad de tránsito competente y deberá asistir a un curso formativo dictado por la autoridad de tránsito y el incumplimiento a dicho curso dará lugar a la sanción de multa equivalente a cinco (5) salarios mínimos diarios vigentes, de conformidad con lo señalado en el artículo 123 de la Ley 769 de 2002, cuando este o su acompañante no usen el casco de seguridad en las condiciones previstas en esta disposición. Además, el vehículo será inmovilizado.

Cuando se trate de usuarios de triciclo, el conductor del vehículo será sancionado con amonestación, en los términos señalados en el artículo 123 de la Ley 769 de 2002”.

A pesar de lo anterior, la Resolución número 160 de 2017 señaló como obligatorio el uso del casco solo para los casos en que sean los menores de edad quienes usen la bicicleta o cuando y las personas usen este medio de transporte en actividades deportivas, lo cual implica una derogatoria tácita a lo dispuesto en la Resolución número 3600 de 2004. Al respecto, el artículo 18 de esta norma dispone:

“Artículo 18. Uso del casco para usuarias de bicicleta y bicicleta asistida. *Es de carácter obligatorio seguir lo ordenado por el Código Nacional de Tránsito en cuanto al uso del casco para usuarios de bicicletas y bicicletas asistidas. El Ministerio de Transporte recomienda en cualquier caso el Uso del Casco.*

PARÁGRAFO 1°. En todo caso el casco deberá usarse obligatoriamente en los siguientes eventos:

- Cuando el conductor sea un menor de edad.
- Cuando se trate de eventos deportivos, competitivos o en entrenamiento. Se entiende como entrenamiento cualquier preparación o adiestramiento en vías de uso público con el propósito de mejorar el rendimiento físico y técnico para el desarrollo de las capacidades de un ciclista.

PARÁGRAFO 2°. Las autoridades territoriales tendrán que incentivar el uso del casco a través de campañas pedagógicas y determinar los casos en los que su uso, por prudencia requiera su obligatoriedad en las áreas rurales y urbanas de sus respectivos municipios considerando en todo caso conceptos como pacificación vial, la salvaguarda de velocidades máximas de operación en las vías urbanas, la adecuada señalización, la implementación de infraestructura que promueva el tránsito calmado y el cumplimiento de las normas viales y de cultura ciudadana como medidas más eficaces de protección de la integridad física de los ciclistas. La Agencia Nacional de Seguridad Vial

tendrá un plazo no mayor a 3 meses para iniciar una campaña que permita estimular el uso del casco”. (Subrayado fuera del original).

De lo anterior, es claro que a la fecha solo los menores de edad y quienes usen la bicicleta para práctica deportiva o competitiva están obligados a la utilización del casco protector, aunque el Ministerio de Transporte recomienda su uso, el cual, como se explicó extensamente en este proyecto de ley, salva vidas.

Por último, respecto del impuesto aplicable a la venta de cascos de protección, el Estatuto Tributario dispone:

“ARTÍCULO 420. HECHOS SOBRE LOS QUE RECAE EL IMPUESTO. El impuesto o las ventas se aplicará sobre:

a) La venta de bienes corporales muebles e inmuebles, con excepción de los expresamente excluidos; (...)”.

En razón de lo anterior, se elevó consulta ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) la cual confirmó que, en efecto, los cascos de protección están gravados con el impuesto a las ventas. Al respecto señaló:

“(…) tanto los cascos de motocicletas como de bicicletas, al no encontrarse exentos ni excluidos de manera expresa en la ley, se encuentren (sic) gravados con el impuesto sobre las ventas (IVA) a la tarifa general del 19%. (...)”.

III. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

La Corte Constitucional en Sentencia C-075 de 2022, sobre el análisis de impacto fiscal determinó que, cuando se trata de iniciativas legislativas de origen congresional la responsabilidad a cargo del legislador no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y de las fuentes de financiamiento, aunque sí demanda una mínima consideración al respecto, de manera que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales.

Para efectos de analizar el impacto fiscal que podría implicar la aprobación de este proyecto de ley y la aplicación de la medida de exención del IVA de los cascos protectores para los conductores y acompañantes de motocicletas, cuatrimotos, motocarros, mototriciclos, bicicletas y similares, se solicitó a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) información sobre el recaudo del impuesto de IVA por la venta de estos elementos.

De acuerdo con lo respondido por la DIAN no es posible determinar el IVA interno por la venta de los cascos de seguridad, “ya que la Entidad no cuenta con la información detallada por producto comercializado debido o que el declarante presenta una declaración consolidada por los elementos vendidos sin especificar cada uno de ellos”.

De otra parte, la DIAN aclaró que bajo la subpartida arancelaria bajo la denominación “cascos de seguridad” están incluidos tanto los cascos que se utilizan para la práctica de deportes, ejecución de las actividades de la Fuerza Pública, bomberiles,

actividades industriales, minería u obreros de construcción, así como los que utilizan los usuarios de motos y bicicletas.

Por esta razón, la DIAN indicó que no es posible proveer el IVA externo declarado por la importación de los cascos dedicados para la protección de usuarios de motos y bicicletas. Adicionalmente, señaló que “no es posible proporcionar el dato del IVA interno”. En consecuencia, si la autoridad encargada de recaudar los impuestos no puede proveer los datos sobre el recaudo del IVA sobre los cascos utilizados por los motociclistas y biciusuarios, no es posible tampoco para quienes suscriben esta iniciativa establecer el impacto fiscal de esta.

No obstante, la DIAN indicó que bajo la subpartida arancelaria en la que están incluidos todos los cascos de seguridad, no solo los que utilizan los usuarios de motos y bicicletas, se declaró el siguiente valor anual de IVA en la importación:

Millones de pesos	
Año	Total IVA liquidado
2019	22.661
2020	19.105
2021	32.580
2022	42.951
2023	25.903
2024	10.295

Fecha de consulta: 28 de julio del 2024

Fuente: Bases de datos DIAN

Tabla 4: IVA anual declarado en la importación de cascos de seguridad. Fuente y crédito: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que la suma promedio, entre 2019 y diciembre de 2023, recaudada anualmente por concepto del IVA liquidado por la importación de todos los cascos de seguridad que ingresaron legalmente al mercado nacional fue equivalente a un promedio anual de Veintiocho millones seiscientos cuarenta mil pesos (\$28.640.000).

Al respecto, se resalta que en el valor anterior se está incluyendo el IVA de todos los cascos de seguridad que se importaron desde 2019 y no solo de los utilizados por quienes los utilizan como protección para transitar en motos o bicicletas; por lo que es evidente que el impacto que tendría esta iniciativa es mínimo.

Para efectos del análisis, se debe tener en consideración el recaudo anual por concepto de IVA de los mismos años a efectos de determinar qué tanto impacto tendría la medida propuesta en este proyecto de ley en el recaudo general del impuesto. De conformidad con la información obrante en el sitio web de la DIAN el recaudo anual por concepto de IVA en los años 2019 a julio de 2024, es el siguiente:

Año	Valor
2019	44.239.491
2020	39.498.649
2021	46.605.769
2022	56.439.519
2023	66.265.501
2024	35.266.539

Tabla 5: IVA anual recaudado de 2019 a 26 de julio de 2024. Cifras en millones de pesos corrientes. Fuente y crédito: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-.

De acuerdo con la información anterior, se tiene que la suma promedio, entre 2019 y diciembre de 2023, recaudada anualmente por concepto del IVA en el país fue de Cincuenta mil seiscientos nueve millones setecientos ochenta y seis mil pesos (\$50.609.786.000).

Es decir que, el valor recaudado por concepto de la importación de todo tipo de cascos de seguridad, y no solo de los cascos de protección para motociclistas y biciusuarios, equivale apenas al 0,056% del total del IVA recaudado en promedio entre 2019 y diciembre de 2023, por lo que es claro que esta medida tendrá un impacto mínimo en las finanzas públicas, máxime si se tiene en consideración que las cuentas aquí efectuadas incluyen la totalidad de cascos de seguridad y que el proyecto no los cobija todos.

De igual forma, a la hora de considerar el impacto fiscal de esta iniciativa, debe tenerse en cuenta que el objetivo de esta es fomentar el uso de cascos de buena calidad y que, conforme con lo reconocido por el Ministerio de Salud colombiano, ello tiene un beneficio directo en la prevención de lesiones graves que tienen un alto costo de atención. En consecuencia, en la medida en que más personas utilicen cascos de protección de mejor calidad podrá disminuir el costo de atención en caso de accidentes, por lo que si se compara el costo de la atención de los pacientes con lesiones craneales graves por no usar un buen casco o el costo por indemnización por fallecimiento de quienes pierden la vida por esto mismo, se tiene que este es mucho mayor que el valor de lo que se recauda por IVA por la venta de todos los cascos de seguridad en el país, no solo de motociclistas y biciusuarios.

A este último respecto hay que tener en cuenta que cuando ocurre un accidente de tránsito en Colombia, el SOAT y la Subcuenta ECAT de la ADRES asumen los gastos médicos que requieran las víctimas del mismo. De acuerdo con datos de Fasecolda, en estudio publicado en 2018, los gastos médicos de accidentes de tránsito en los que aparecen involucradas las motos constituyeron la mayor parte de los costos por gastos médicos; para el año 2016, dichos gastos representaron el 77,2% de los costos totales asumidos por el SOAT, ascendiendo a \$1.027.293.000 pesos colombianos, mientras que los mismos gastos para el caso de autos fue de \$78.342.000 pesos, menos del 90% de lo que costó atender a los que transitaban en motos.

Otro factor a tener en consideración a la hora de evaluar el impacto fiscal de este proyecto de ley es el costo por incapacidades temporales y por pérdida de capacidad laboral que acarrea una carga para el sistema pensional por cuenta de pensiones de invalidez, así como el costo de las pensiones de sobrevivientes, derivadas de accidentes de tránsito.


Para 2016, se calculó dicho costo en 1,8 billones de pesos anuales²⁵.

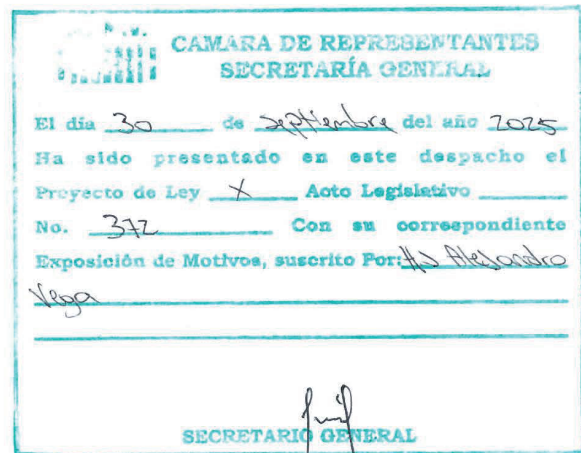
De lo anterior, es claro que si se compara el costo que se dejaría de recaudar por concepto de IVA como consecuencia de este proyecto vs los costos que se ahorraría el Sistema General de Seguridad Social en Salud y Pensiones, la ADRES vía la subcuenta ECAT que atiende los gastos del SOAT y las ARL, se tiene que este proyecto de ley impactaría de manera positiva el sistema fiscal colombiano.

IV. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

En cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, por el cual se modifica el artículo 29 de la Ley 5ª de 1992, el autor, siguiendo la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre este tema, considera que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés para su discusión y votación por cuanto se trata de un proyecto de carácter general que no crea un beneficio o perjuicio particular, actual y directo; sin embargo, a la hora de presentar las respectivas ponencias o participar en las discusiones y votaciones de esta iniciativa, cada Congresista deberá evaluar si, en su caso particular y el de sus parientes en los grados establecidos en la ley, hay o no un conflicto de interés respecto de lo propuesto en este Proyecto de ley.

Del honorable Congresista,


ALEJANDRO VEGA PÉREZ
 Senador de la República
 Partido Liberal Colombiano



²⁵ Fasecolda. Costos de la accidentalidad vial en Colombia. 2018. P. 28. Disponible en: <https://www.fasecolda.com/cms/wp-content/uploads/2019/09/costos-de-la-accidentalidad-vial-en-colombia-2018.pdf>.

CONTENIDO

Gaceta número 2276 - Lunes, 1° de diciembre de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES**PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA** **Págs.**

Proyecto de Ley Estatutaria número 394 de 2025 Cámara, por medio de la cual se adoptan disposiciones para la elección de los representantes a la cámara por las circunscripciones transitorias especiales de paz	1
--	---

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 372 de 2025 Cámara, por la cual se modifica el Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones.....	11
--	----