

Bogotá D.C, 21 de julio de 2026

Doctor;
SECRETARIO GENERAL
Secretario General
Cámara de Representantes
Congreso de la República de Colombia
(correo electrónico)

REFERENCIA: Radicación Proyecto de Ley Ordinaria No. ____ de 2026 CÁMARA **“Por medio del cual se adoptan medidas de acción afirmativa para garantizar la participación representativa de las víctimas del conflicto armado interno en las diferentes ramas y órganos del poder público y se dictan otras disposiciones”**

Respetado Secretario,

Por medio de la presente y de conformidad con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política¹ y los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992² me permito someter a consideración del Honorable Congreso de la República el Proyecto de Ley Ordinaria **“Por medio del cual se adoptan medidas de acción afirmativa para garantizar la participación**

¹ **Constitución Política de Colombia. Artículo 154.** Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

² **Ley 5 de 1992** “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes” **Artículo 139. Presentación de proyectos.** Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias.

Artículo 140. Iniciativa legislativa. Modificado por el art. 13, Ley 974 de 2005. Pueden presentar proyectos de ley: 1. Los Senadores y Representantes a la Cámara. 2. El Gobierno Nacional, a través de los Ministros del Despacho. 3. La Corte Constitucional. 4. El Consejo Superior de la Judicatura. 5. La Corte Suprema de Justicia. 6. El Consejo de Estado. 7. El Consejo Nacional Electoral. 8. El Procurador General de la Nación. 9. El Contralor General de la República. 10. El Fiscal General de la Nación. 11. El Defensor del Pueblo.

representativa de las víctimas del conflicto armado interno en las diferentes ramas y órganos del poder público y se dictan otras disposiciones" con el fin de surtir el respectivo trámite legislativo.

Por tal motivo, y en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 145 de la Ley 5 de 1992³ que establece el orden para la redacción de los proyectos de ley, el mismo contiene el título, el encabezamiento, la parte dispositiva y la exposición de motivos. Bajo este sentir, se anexa al presente el original en formato PDF con firmas y dos copias (en formato PDF sin firmas, y formato Word sin firmas).

De los Honorables Congresistas;

EDINSON RODRIGUEZ CANCHIMBO H. Representante a la Cámara CITREP 9	

³ **Ley 5 de 1992** "Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes"
Artículo 145. Orden en la redacción del proyecto. En la presentación de todo proyecto debe incluirse: título, encabezamiento, parte dispositiva y exposición de motivos. Sin este orden el Presidente devolverá el proyecto para su corrección.

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2026 CÁMARA

“Por medio del cual se adoptan medidas de acción afirmativa para garantizar la participación representativa de las víctimas del conflicto armado interno en las diferentes ramas y órganos del poder público y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto establecer medidas de acción afirmativas conforme a los mandatos constitucionales que exigen por parte del Estado promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas en favor de las víctimas del conflicto armado interno como población que ha sufrido una desventaja histórica y estructural para garantizar su participación efectiva y decisoria en todos los niveles de las ramas del poder y órganos de control. Estas medidas buscan materializar el derecho a la reparación integral y a la no repetición.

Artículo 2: Ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en esta Ley son de obligatorio cumplimiento para las ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial del poder público, así como para los órganos de control, la organización electoral y los entes autónomos e independientes, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal.

Artículo 3. Población beneficiaria. Serán beneficiarias de las medidas de acción afirmativa dispuestas en la presente ley, las personas que cumpliendo con el perfil requerido para ocupar el cargo público se encuentren debidamente acreditadas en el Registro Único de Víctimas (RUV) a cargo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

Artículo 4. Enfoque diferencial y de género. En la aplicación de las cuotas y medidas establecidas en la presente ley, las entidades públicas deberán adoptar un enfoque diferencial que reconozca las particularidades socioeconómicas, culturales y de género, garantizando la protección eficaz de las personas que se encuentran en debilidad manifiesta. Se priorizará la

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Carrera 7 No. 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso
Teléfono: 601 390 4050 Ext:
Bogotá D.C.

participación de mujeres víctimas, personas en condición de discapacidad y miembros de grupos étnicos afectados por el conflicto.

Artículo 5. Cuotas de representación en el nivel máximo decisorio. A partir de la entrada en vigor de la presente ley, al menos el diez por ciento (10%) de los cargos de máximo nivel decisorio, entendidos estos como aquellos que corresponden a quienes ejercen la máxima dirección y conducción institucional conforme a las definiciones de la Ley 581 de 2000 y la Ley 909 de 2004, en los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Unidades Administrativas Especiales y entidades descentralizadas del orden nacional y territorial, deberán ser provistos con personas acreditadas en el RUV que cumplan con los requisitos técnicos y profesionales para el cargo.

Artículo 6. Cuotas de representación en otros niveles decisorios. A partir de la entrada en vigor de la presente ley, al menos el diez por ciento (10%) de los cargos que correspondan a libre nombramiento y remoción, de la rama ejecutiva, del personal administrativo de la rama legislativa y de los demás órganos del poder público, diferentes a los contemplados en el artículo anterior, y que tengan atribuciones de dirección y mando en la formulación, planeación, coordinación, ejecución y control de las acciones y políticas del Estado, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, incluidos los cargos de libre nombramiento y remoción de la rama judicial, deberán ser provistos con personas acreditadas en el Registro Único de Víctimas.

Artículo 7. Representación en Órganos de control y Organización Electoral. La Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y la Registraduría Nacional del Estado Civil aplicaran la cuota del diez por ciento (10%) en sus empleos de nivel directivo y asesor.

Artículo 8. Progresividad. Las entidades obligadas con la vigencia de la presente ley tendrán un plazo de cuatro (4) años, alcanzando un mínimo del dos punto cinco por ciento (2.5%) anual, contados a partir de la promulgación de esta ley, para alcanzar progresivamente los porcentajes de participación establecidos en los artículos precedentes.

Artículo 9. Acción afirmativa en concursos de méritos. En estricta garantía del principio constitucional del mérito, en todos los concursos públicos adelantados por la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), la Rama Judicial y demás entidades con régimen especial, cuando se presente un empate en el puntaje total consolidado durante la conformación de la lista de elegibles, el respectivo nominador o entidad administradora del concurso deberá resolver el empate de manera obligatoria y preferente a favor del aspirante que acredite su calidad de víctima del conflicto armado interno mediante certificación del RUV.

Artículo 10. Nombramientos en provisionalidad. Las entidades del Estado, al momento de proveer vacancias temporales o definitivas mediante nombramientos en provisionalidad, deberán priorizar en igualdad de condiciones técnicas y profesionales a las personas acreditadas en el RUV.

Artículo 11. Vigilancia, control y régimen disciplinario. La Procuraduría General de la Nación, será la entidad encargada de vigilar el estricto cumplimiento de las disposiciones aquí establecidas. El nominador que omita o incumpla de manera injustificada la provisión de vacantes respetando las cuotas de participación representativa exigidas por esta ley para las víctimas del conflicto armado interno, incurrirá en falta disciplinaria gravísima.

Para tal efecto, **adiciónese el numeral 13 al artículo 55 de la Ley 1952 de 2019**, el cual quedará así:

Artículo 55. Faltas relacionadas con el servicio o la función pública.

(...)

13. Omitir o incumplir de manera injustificada la provisión de cargos bajo las cuotas de participación representativa exigida por la ley para las víctimas del conflicto armado interno.

Artículo 12. Rendición de cuentas. El Departamento Administrativo de la Función Pública presentará un informe anual a las Comisiones Primeras Constitucionales del Congreso de la República, detallando el nivel de cumplimiento de las cuotas de empleabilidad y participación en el sector público de las víctimas del conflicto armado interno.

Artículo 13. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2026 CÁMARA

“Por medio del cual se adoptan medidas de acción afirmativa para garantizar la participación representativa de las víctimas del conflicto armado interno en las diferentes ramas y órganos del poder público y se dictan otras disposiciones”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO

La presente iniciativa tiene como propósito fundamental establecer medidas de acción afirmativa de carácter vinculante para garantizar que las víctimas del conflicto armado interno accedan a espacios de representación efectiva y decisoria en las diferentes ramas del poder público, órganos autónomos y de control. El objetivo es que quienes sufrieron las consecuencias directas de la guerra no sean solo destinatarios pasivos de las políticas del Estado, sino que, desde los niveles directivos y asesor, se conviertan en constructores activos de la administración pública y de la paz territorial.

II. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

La representación directa de las víctimas del conflicto armado en las esferas de decisión del poder público ha sido una deuda histórica en Colombia. Al revisar los antecedentes legislativos en el Congreso de la República, se evidencia una ausencia de iniciativas de rango legal ordinario o estatutario orientadas a fijar cuotas obligatorias de empleabilidad pública para esta población.

Los esfuerzos del Estado se han limitado a políticas públicas de carácter administrativo y temporal. Por ejemplo, mediante el Decreto Ley 894 de 2017 (incorporado en el Decreto 1083 de 2015, Art. 2.2.6.20), el Gobierno Nacional estableció la condición de víctima del conflicto armado únicamente como un criterio subsidiario de desempate en los concursos de méritos de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Sin embargo, esta medida reglamentaria no garantiza una cuota fija de participación en los niveles decisorios, resultando insuficiente frente a las exigencias del posconflicto.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Carrera 7 No. 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso
Teléfono: 601 390 4050 Ext:
Bogotá D.C.

Esta iniciativa surge para llenar ese vacío y convertir la inclusión política y administrativa de las víctimas en un mandato legal inalterable."

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

El conflicto armado en Colombia ha dejado cicatrices profundas en el tejido social, marginando históricamente a millones de ciudadanos de las oportunidades de desarrollo y de la toma de decisiones estatales. En la actualidad, las cifras oficiales del Registro Único de Víctimas (RUV), referenciadas recientemente por la Defensoría del Pueblo⁴ en sus informes institucionales sobre la implementación de políticas de paz, confirman que existen 9.888.182 personas registradas formalmente como víctimas del conflicto armado. Esta abrumadora realidad demográfica evidencia una crisis estructural de exclusión, la cual también ha sido documentada exhaustivamente por organizaciones internacionales como el Consejo Noruego para Refugiados (NRC)⁵, entidad que en sus informes advierte cómo la prolongación de la violencia y el desplazamiento siguen acorralando a la población y truncando la construcción de nuevos proyectos de vida.

El problema central que soluciona esta iniciativa legislativa radica en la enorme insuficiencia del actual modelo de reparación institucional frente a un grupo poblacional que representa cerca del 20% de los habitantes del país. Es innegable que el Estado colombiano ha impulsado políticas para compensar a esta población, facilitando indemnizaciones económicas y abriendo beneficios y cupos preferenciales para el acceso a la educación técnica y superior. Sin embargo, este enfoque se ha quedado corto frente a las realidades del mercado laboral público. Resulta un contrasentido jurídico e institucional formar académicamente a miles de víctimas si, al momento de ejercer sus profesiones, se encuentran con un aparato estatal que les cierra las puertas en los niveles directivos y de toma de decisiones.

⁴ Véase en Defensoría del Pueblo de Colombia. (2025). Recomendaciones de la Defensoría del Pueblo para el proceso de reglamentación e impulso de la implementación de la Ley 2421 de 2024 <https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/3217945/Documento+recomendaciones+Defensoría+del+Pueblo+-+Ley+2421+%281%29.pdf/99b5853b-ad99-bfd9-21a1-07713e564591?t=1749590977819>

⁵ Consejo Noruego para Refugiados (NRC). (2025). NRC en Colombia: Crisis humanitaria y respuesta institucional. (Reportes documentales sobre la situación de desplazamiento forzado y construcción de nuevos futuros). Recuperado de: <https://nrc.org.co/nrc-en-colombia/>

Bajo esta óptica, es imperioso cuestionar la desproporción abismal que existe entre la cantidad de víctimas capacitadas en el país y sus escasas oportunidades para ocupar cargos de dirección institucional. Brindar educación para luego limitar a esta población a roles exclusivamente operativos, técnicos o a contrataciones temporales por prestación de servicios no constituye una reparación integral; por el contrario, es perpetuar su exclusión de las esferas del poder. En un escenario genuino de posconflicto, resulta insostenible que quienes padecieron directamente los rigores de la guerra no tengan asiento en las altas direcciones donde se formulan, coordinan y ejecutan las políticas públicas del Estado.

La urgencia de aprobar este proyecto se fundamenta, por ende, en la materialización de la garantía de no repetición y en la consolidación de una verdadera equidad democrática. Integrar a las víctimas en los altos niveles del Ejecutivo, el Legislativo, la Rama Judicial y los entes de control (siempre y cuando se cumpla con los requisitos para el cargo, en respeto del principio del mérito) asegura que la memoria histórica y el enfoque diferencial territorial rijan transversalmente el funcionamiento del Estado. Al imponer por ley la provisión de altos cargos bajo cuotas obligatorias, se dignifica el perfil profesional de los sobrevivientes, demostrando que la paz no se materializa únicamente entregando un subsidio o un diploma, sino redistribuyendo efectivamente la autoridad y el poder administrativo de la nación.

IV. MARCO JURÍDICO

El sustento jurídico que avala la viabilidad constitucional de este proyecto encuentra su pilar principal en el mandato de igualdad material contenido en la Carta Política. Por tanto, se desagregan los fundamentos jurídicos convencionales, constitucionales, legales y jurisprudenciales:

1. Bloque de Constitucionalidad y Derecho Internacional.

La participación en la dirección de los asuntos públicos en condiciones de igualdad es un derecho humano protegido por instrumentos internacionales ratificados por Colombia (Art. 93 Superior):

- **Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José):** El artículo 23 establece el derecho de todos los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos y a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
- **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP):** El artículo 25 consagra prerrogativas idénticas, obligando a los Estados a remover los obstáculos estructurales que impidan el acceso efectivo al poder público de poblaciones marginadas.
- **Principios de Joinet y Resolución 60/147 de la ONU:** Establecen las directrices sobre el derecho de las víctimas a la reparación integral, la cual incluye medidas de restitución y rehabilitación cívica plena frente a los daños causados por el conflicto armado.

2. Constitución Política de Colombia

La Constitución Política impone mandatos directos para corregir desigualdades históricas a través de intervenciones legislativas:

- **Artículo 13 (Igualdad Material y Acciones Afirmativas):** Impone al Estado el deber de promover condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas en favor de grupos discriminados o marginados, categoría en la cual se subsumen las víctimas del conflicto armado.
- **Artículo 40 (Participación en el Poder Político):** Garantiza el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, incluyendo el acceso al desempeño de funciones y cargos públicos (numeral 7).
- **Artículo 125 (Mérito y sus Excepciones):** Si bien establece el mérito como regla general, faculta al legislador para determinar excepciones y sistemas específicos para la provisión de empleos en los órganos del Estado.

3. Marco Legal y precedentes normativos

La viabilidad técnica de fijar porcentajes obligatorios en altos cargos ya cuenta con un desarrollo legislativo previo que sirve como analogía jurídica para este proyecto:

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Carrera 7 No. 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso
Teléfono: 601 390 4050 Ext:
Bogotá D.C.

- **Ley 581 de 2000 (Ley de Cuotas):** Reglamentó la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, fijando un mínimo del 30% en los cargos de Máximo Nivel Decisorio y Otros Niveles Decisorios. Este es el precedente directo que demuestra la competencia del Congreso para establecer cuotas de inclusión en la administración pública.
- **Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas):** En su artículo 25 consagra el derecho a la reparación integral, que incluye medidas de satisfacción y garantías de no repetición. La inclusión en la alta dirección pública materializa esta garantía al empoderar a la víctima en la construcción de la institucionalidad.
- **Decreto 1083 de 2015 (Art. 2.2.6.20, adicionado por el Decreto 894 de 2017):** Establece la condición de víctima como criterio de desempate en concursos de méritos. Este proyecto de ley eleva y amplía esa intención administrativa a un mandato legal obligatorio para niveles decisorios (cargos de libre nombramiento y remoción).

4. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (2016)

El documento suscrito por el Estado colombiano es vinculante como política de Estado e inspira el presente desarrollo legislativo:

- **Punto 5 (Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto):** Establece como eje central la reparación integral y los derechos políticos de las víctimas. La participación en los cargos directivos del Estado materializa el principio de inclusión democrática exigido en la fase de implementación del posconflicto.

5. Jurisprudencia de la Corte Constitucional

El máximo tribunal ha blindado jurídicamente el uso de cuotas obligatorias en el empleo público como mecanismo de reparación e igualdad material:

- **Sentencia C – 371 de 2000 M.P. Carlos Gaviria Díaz:** Al revisar la exequibilidad de la Ley 581 de 2000, la Corte determinó que las

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Carrera 7 No. 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso
Teléfono: 601 390 4050 Ext:
Bogotá D.C.

cuotas de participación en cargos públicos de dirección (discriminación positiva) son plenamente constitucionales, pues no violan el derecho a la igualdad, sino que lo realizan materialmente al equiparar a poblaciones históricamente excluidas.

- **Sentencia C – 161 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva:** Reitera que las víctimas del conflicto armado gozan de especial protección constitucional y que el legislador tiene un amplio margen de configuración para diseñar medidas afirmativas que garanticen sus derechos prevalentes y su efectiva reincorporación social y política.

V. DERECHO COMPARADO: MODELOS INTERNACIONALES DE INCLUSIÓN POSCONFLICTO

El análisis de derecho comparado demuestra que la implementación de cuotas obligatorias y acciones afirmativas en el empleo público es un estándar internacional recurrente en Estados que atraviesan procesos de justicia transicional. Los modelos de Ruanda y Sudáfrica ilustran cómo la reserva de cargos en los niveles decisorios se utiliza como garantía de no repetición y reparación material.

1. República de Ruanda: Inclusión Constitucional y Reparación Institucional

Tras el genocidio de 1994, el Estado ruandés reestructuró su administración pública empleando mandatos de inclusión obligatoria para las poblaciones victimizadas y subrepresentadas. Este modelo no operó mediante simples directrices administrativas, sino que se elevó a rango constitucional y legal.

- La Constitución de la República de Ruanda de 2003 (revisada en 2015) consagra en su preámbulo y en el Artículo 9 la obligación del Estado de erradicar las divisiones y garantizar el reparto del poder. Esto se materializó en cuotas fijas (como el mínimo del 30% para mujeres en todos los órganos de decisión) que sentaron la base de la reconstrucción institucional inclusiva. Paralelamente, la Ley No. 69/2008 estructuró el Fondo de Asistencia a los Sobrevivientes del

Genocidio (FARG), estableciendo la obligación estatal de integrar a las víctimas en la estructura productiva y administrativa del país⁶.

2. República de Sudáfrica: Ley de Equidad en el Empleo (Posapartheid)

El modelo sudafricano es el referente dogmático más preciso en materia de cuotas obligatorias de empleo en escenarios de posconflicto. Para dismantelar la exclusión estructural, el legislador sudafricano impuso cuotas vinculantes en toda la administración pública y en el sector privado para grupos históricamente marginados.

- La Constitución de 1996 (Sección 9, cláusula de igualdad) habilitó al legislador para crear leyes que protegieran a grupos en desventaja. Esto derivó en la Ley de Equidad en el Empleo (Employment Equity Act, No. 55 de 1998). En su Capítulo III, esta ley obliga a los empleadores, especialmente a los órganos del Estado, a implementar medidas de acción afirmativa ("Affirmative Action Measures"). Esto incluye el deber legal de establecer metas numéricas y cuotas representativas para asegurar la participación equitativa de las víctimas del apartheid en todos los niveles ocupacionales, imponiendo sanciones por incumplimiento⁷.

VI. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento estricto de la técnica legislativa y presupuestal⁸, se determina que la presente iniciativa legislativa no genera impacto fiscal

⁶ Véase en: República de Ruanda. (2015, 24 de diciembre). Constitution of the Republic of Rwanda of 2003 revised in 2015. Official Gazette No. Special of 24/12/2015.

Portal de Información Legal del Gobierno de Ruanda (Amategeko). Web: <https://amategeko.gov.rw> (Sección: Constitutions).

República de Ruanda. (2009, 13 de abril). Law No. 69/2008 of 30/12/2008 relating to the establishment of the Fund for the Support and Assistance to the Survivors... Official Gazette No. 15 of 13/04/2009.

Archivo de Gacetas Oficiales (Official Gazettes) en el mismo portal <https://amategeko.gov.rw>.

⁷ Véase en: Gobierno de Sudáfrica (South African Government). Employment Equity Act 55 of 1998. Documento oficial. Recuperado de: <https://www.gov.za/documents/employment-equity-act>

Organización Internacional del Trabajo (OIT). Perfil legal de Sudáfrica: Legislación sobre igualdad de oportunidades y de trato. Recuperado de: https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_isn=51087

⁸ artículo 7 de la Ley 819 de 2003

sobre las finanzas de la Nación ni altera el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). A continuación, se expone la fundamentación técnica y los extractos jurisprudenciales que avalan esta postura:

1. Ausencia de ordenación de gasto público nuevo.

Desde la perspectiva técnica empleada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, un proyecto genera impacto fiscal cuando ordena apropiaciones presupuestales nuevas, crea entidades o amplía la planta de personal del Estado.

Este proyecto de ley **no ordena la creación de nuevos empleos**, ni modifica el régimen o las escalas salariales vigentes. La iniciativa se limita a establecer un porcentaje (cuota) obligatorio como criterio de provisión para las vacantes de niveles decisorios que ya existen y que ya se encuentran plenamente financiadas e incorporadas anualmente en los rubros de "Gastos de Funcionamiento - Servicios Personales" del Presupuesto General de la Nación. Al tratarse exclusivamente de un cambio en la composición sociodemográfica del personal a contratar (quién ocupa el cargo) y no de una expansión administrativa (crear más cargos), el gasto agregado del Estado se mantiene intacto, por lo que no es exigible identificar una fuente sustitutiva de ingresos.

2. Inaplicabilidad de las exigencias del artículo 7 de la Ley 819 de 2003

La Corte Constitucional ha consolidado una línea jurisprudencial estricta sobre el alcance del artículo 7 de la Ley 819 de 2003. El alto tribunal ha aclarado que no toda iniciativa legislativa requiere un estudio exhaustivo de impacto fiscal, limitando esta carga procesal únicamente a los proyectos que efectivamente ordenan un gasto o conceden beneficios tributarios.

Para evitar objeciones por vicios de trámite, este proyecto se acoge de manera verificable a los siguientes pronunciamientos:

- **Sentencia C – 425 de 2023⁹** (Metodología de Evaluación): La Corte unificó y fijó las reglas exactas para exigir los análisis fiscales en el Congreso, estableciendo textualmente la siguiente directriz:

Tabla 2. Metodología utilizada por la Corte para establecer si una norma legal cumplió con la exigencia de análisis de impacto fiscal (art. 7 de la Ley 819 de 2003). 1. Determinar si la norma objeto de estudio ordena un gasto o establece un beneficio tributario. (...) Si la disposición no ordena un gasto ni establece un beneficio tributario, no resulta necesario acreditar que se analizó su impacto fiscal".

Tabla 2. Metodología utilizada por la Corte para establecer si una norma legal cumplió con la exigencia de análisis de impacto fiscal (art. 7 de la Ley 819 de 2003)	
1. Determinar si la norma objeto de estudio ordena un gasto o establece un beneficio tributario	
Si la disposición ordena un gasto o contiene un beneficio tributario, se deben cumplir los deberes específicos previstos en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.	Si la disposición no ordena un gasto ni establece un beneficio tributario, no resulta necesario acreditar que se analizó su impacto fiscal.
2. Identificar quién tuvo la iniciativa legislativa	
2.1. Iniciativa gubernamental	2.2. Iniciativa de los congresistas
El Gobierno debe presentar al Congreso la información referente tanto al impacto fiscal como la correspondiente a la fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, según el análisis y la aprobación del MHCP.	Se debe establecer si: (i) en la exposición de motivos o en los informes de ponencia se explicó el impacto fiscal de la medida; (ii) el MHCP rindió el concepto sobre el impacto fiscal de la propuesta legislativa; y (iii) el Congreso estudió y debatió el aludido concepto, en caso de que este se hubiera presentado.
La falta de presentación del concepto del MHCP implica un vicio de trámite insubsanable.	La falta de presentación del concepto del MHCP no genera la inconstitucionalidad de la norma analizada.
2.3. Iniciativa conjunta del Gobierno y los congresistas	
En estos casos, el cumplimiento de los requisitos anteriores se evalúa desde un escrutinio deferente o débil. Sin embargo, ello no implica la omisión en la acreditación de las exigencias referentes al análisis de impacto fiscal.	

- **Sentencia C – 134 de 2023¹⁰** Exención directa de la norma: Al evaluar disposiciones legales que reestructuraban aspectos institucionales sin inyectar recursos adicionales, la Corte ratificó de forma clara que, si una disposición "no ordena un gasto público específico y, por tanto (...) no era necesario cumplir con las reglas del artículo 7 de la Ley 819 de 2003".

Conforme a lo anterior, resulta evidente que la imposición de una cuota del 10% para víctimas en el sector público es un mandato normativo de acción afirmativa sin repercusión en el erario, lo que exime a esta iniciativa legal de tramitar avales de viabilidad fiscal o presentar conceptos técnicos por parte

⁹ Corte Constitucional de Colombia. (2023). Sentencia C – 425 de 2023. (M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar). Expediente D-15104. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/c-425-23.htm>

¹⁰ Corte Constitucional de Colombia. (2023). Sentencia C-134 de 2023. (M.P. Diana Fajardo Rivera). Expediente PE-050 <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/c-134-23.htm>

del Ministerio de Hacienda durante su curso en las comisiones constitucionales y plenarias del Congreso.

VII. CONFLICTO DE INTERESES

De acuerdo con el **artículo 291 de la Ley 5ª de 1992** Reglamento Interno del Congreso, modificado por el **artículo 3º de la Ley 2003 de 2019**, establece que: *“el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”*.

De igual manera, el **artículo 286** de la norma en comento, modificado por el **artículo 1º de la Ley 2003 de 2019**, define el conflicto de interés como la *“situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista”*.

Con base en lo anterior y, de acuerdo con el carácter abstracto e impersonal de la norma, en esta iniciativa legislativa no se evidencia que los congresistas puedan incurrir en posibles conflictos de interés, toda vez que tampoco puede predicarse un beneficio particular, actual y directo que les impida participar de la discusión y votación de este proyecto. Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el **inciso 1º del artículo 286** ibídem: *“Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”*.