



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 610

Bogotá, D. C., martes, 2 de junio de 2026

EDICIÓN DE 15 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 147 DE 2025 SENADO

por medio del cual se aseguran servicios sociales complementarios en salud en el sistema general de seguridad social en salud para población en condición de vulnerabilidad y se dictan otras disposiciones.

Comisión Séptima Constitucional Permanente

CSP-CS-0603-2026
Bogotá D.C., 02 de junio de 2026

Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZALEZ GONZALEZ
Secretario General
Senado de la República.
E. S. D.

ASUNTO: Publicación concepto al Proyecto de Ley 147/2025 SENADO- N° 049/2024 CAMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE ASEGURAN SERVICIOS SOCIALES COMPLEMENTARIOS EN SALUD EN EL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD PARA POBLACION EN CONDICION DE VULNERABILIDAD V SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

Respetados,

Por instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado, Presidente, Senador **Miguel Ángel Pinto Hernández**, vicepresidente, Senador **Omar de Jesús Restrepo Correa**, remito para lo de su competencia y con base en lo dispuesto en el inciso 5 del artículo 2 de la Ley 1431 de 2011 por medio electrónico, para su publicación en la Gaceta del Congreso de la República, a saber:

CONCEPTO: CONCEPTO INSTITUCIONAL COMPONENTE JURÍDICO AL PROYECTO DE LEY 147 DE 2025 SENADO

REFRENDADO POR: RODOLFO ENRIQUE SALAS FIGUEROA/DIRECTOR JURÍDICO (E) - MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: No 147/2025 SENADO - N° 049/2024 CAMARA

TÍTULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DEL CUAL SE ASEGURAN SERVICIOS SOCIALES COMPLEMENTARIOS EN SALUD EN EL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD PARA POBLACION EN CONDICION DE VULNERABILIDAD V SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

NÚMERO DE FOLIOS: VEINTE (20) FOLIOS

Atentamente,

Praxere José Ospino Rey

PRAXERE JOSÉ OSPINO REY
Secretario General Comisión Séptima
Proyecto: División Ordenamiento
Revisado y aprobado: Praxere José Ospino Rey / Secretario General

Bogotá D.C. Junio de 2026

Honorable Senador
LIDIO ARTURO GARCÍA
Presidente
Honorable Senado de la República

Referencia: Ponencia para Segundo Debate Senado al Proyecto de Ley No. 190 de 2025 Senado. "Por medio de la cual se incentiva el estudio de la programación en computadores, se promueve el acceso al nivel de educación técnica, se garantiza el internet en los establecimientos educativos y se dictan otras disposiciones".

Respetado presidente,

En atención a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República en los términos del artículo 150 de la Ley 5ta de 1992, mediante el presente escrito someto a consideración de los honorables senadores el informe de ponencia para segundo debate en Senado al Proyecto de Ley No. 190 de 2025 Senado "Por medio de la cual se incentiva el estudio de la programación en computadores, se promueve el acceso al nivel de educación técnica, se garantiza el internet en los establecimientos educativos y se dictan otras disposiciones".

Cordialmente,

Esteban Quintero Cardona
Esteban Quintero Cardona
Senador de la República

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE SENADO AL PROYECTO DE LEY No. 190 DE 2025 SENADO

“Por medio de la cual se incentiva el estudio de la programación en computadores, se promueve el acceso al nivel de educación técnica, se garantiza el internet en los establecimientos educativos y se dictan otras disposiciones”.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Antecedentes

El presente proyecto de ley fue radicado el 20 de julio de 2020 por los Honorables Senadores Álvaro Uribe Vélez, Ruby Helena Chagüi Spath, Paola Andrea Holguín Moreno, Nicolás Pérez Vásquez, Amanda Rocío González, María del Rosario Guerra de la Espriella, Ernesto Macías Tovar, Fernando Nicolás Araújo Rumié, Carlos Manuel Meisel, Ciro Alejandro Ramírez, José Obdulio Gaviria, Santiago Valencia González, John Harold Suárez, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Gabriel Jaime Velasco Ocampo, Carlos Felipe Mejía Mejía, Alejandro Corrales Escobar, Paloma Susana Valencia Laserna; y, por los Honorables Representantes, Yenicá Acosta, Juan Manuel Daza, Óscar Darío Pérez, José Jaime Uscátegui, Esteban Quintero, Juan Fernando Espinal, Enrique Cabrales Baquero, John Jairo Berrio, Héctor Ángel Ortiz, César Eugenio Martínez, Luis Fernando Gómez, John Jairo Bermúdez, Margarita Restrepo, Jairo Cristancho, José Vicente Carreño, Juan David Vélez, Edward David Rodríguez, Rubén Darío Molano, Hernán Garzón, Milton Hugo Agudelo, Álvaro Hernán Prada, Gustavo Londoño, Jennifer Kristin Arias, Juan Pablo Celis, Gabriel Jaime Vallejo, Óscar Villamizar y Ricardo Ferro.

Posteriormente la iniciativa fue remitida a la Comisión Sexta Constitucional Permanente, cuya Mesa Directiva designó como ponente a la Senadora Ruby Helena Chagüi Spath. El proyecto de ley fue aprobado el 14 de diciembre de 2020 en la Comisión VI del Senado, sin embargo, no alcanzó a ser discutido en la Plenaria del Senado por lo que fue archivado, de acuerdo con el artículo 190 de la Ley Quinta. Por tanto, el Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo radica nuevamente la iniciativa con modificaciones.

2. Objeto

La presente Ley tiene por objeto incentivar el estudio de la programación en computadores, promover el acceso al nivel de educación técnica, y garantizar el internet en los establecimientos educativos.

3. Justificación e Impacto de la iniciativa

El artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -Ley 74 de 1968, que entró en vigor de acuerdo con las disposiciones de dicho instrumento el 23

de marzo de 1976 tras ser ratificado por Colombia el 29 de octubre de 1969- prevé que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana. La educación es, entonces, un derecho humano y una condición para que todas las personas participemos efectivamente en la sociedad. “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos” es el Cuarto Objetivo del Desarrollo Sostenible, pues la “educación permite la movilidad socioeconómica ascendente y es clave para salir de la pobreza” (ONU, 2020).

Estas aspiraciones no son posibles si no existe igualdad de oportunidades para que los estudiantes accedan a las tecnologías de la información y las comunicaciones. Esto se hace mucho más evidente durante la crisis del COVID19, que afectó a más del 91% de los estudiantes en el mundo y obligó a continuar los procesos educativos por medios virtuales. Sin embargo, cuando no todos los estudiantes tienen acceso a energía, internet y el conocimiento asociado, las desigualdades socioeconómicas se profundizan.

En este contexto, fortalecer y adecuar normativamente el derecho a la educación al cambio tecnológico es necesario y urgente. Acceder a internet y tener formación básica en programación de computadores y en herramientas informáticas son esenciales para materializar un derecho, hacerse más competitivo y tener mejores oportunidades laborales, así como robustecer la participación en sociedad gracias a individuos más conectados y mejor informados. La presente iniciativa también promoverá la doble titulación en alianza con las distintas Instituciones de Educación en programas técnicos laborales o profesionales.

En este orden de ideas, el proyecto de ley favorecerá la educación para la innovación, la tecnología y el desarrollo de software. La Cuarta Revolución Industrial exige a todas las personas, especialmente a los más jóvenes, estar mejor capacitados en las nuevas tecnologías, fundamentales para el crecimiento económico, el aumento de los niveles de productividad y la reducción de costos, y para la generación de bienestar y la obtención de mejores remuneraciones.

La necesidad de concienciar sobre la importancia de acceder y construir capacidades en el manejo de *software* ha sido reconocida por innumerables actores globales. A través de su iniciativa *Paris Calle. Software Source Code*, la UNESCO ha subrayado, por ejemplo, la relevancia de empoderar, en particular las generaciones más jóvenes, con las suficientes destrezas para participar en sociedades cada vez más conectadas digitalmente (UNESCO, 2020).

En Colombia, apenas un 61,6% de los hogares tienen acceso a internet (ENTIC hogares, 2021). El 70,2% de los hogares en las cabeceras cuenta con conexión a internet. Por su parte, el porcentaje de hogares con internet en los centros poblados y rural es del 32,5 % en 2021 (ENTIC hogares, 2021). Por su parte, según el Ministerio de Educación, al 15 de julio de 2022, de 43.872 sedes educativas solo hay 8.105 sedes conectadas (18,47%) (Ministerio de Educación Nacional, 2022).

Los esfuerzos deben ser conjuntos y contundentes. En todo el territorio colombiano se debe

garantizar el acceso a Internet a docentes y alumnos para que la tecnología y la ciencia estén al alcance de todos. Sin embargo, el acceso a Internet no produce resultados satisfactorios por sí solos, por lo que debe garantizarse la apropiación digital como la formación en programación de computadores y herramientas informáticas. Todo lo anterior debe asegurarse simultáneamente y ser garantizados por el Estado.

4. Impacto fiscal

Para analizar este aspecto de la presente iniciativa, es necesario tomar como base los diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional, entre ellos la Sentencia C- 911 de 2007 en la cual puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede constituirse en óbice para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo”.

“Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento”

“Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del ministro de Hacienda” (Negrilla fuera del texto).

Así mismo la Honorable Corte Constitucional quien en la Sentencia C-625 de 2010 con ponencia del honorable Magistrado Nilson pinilla estableció que:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las provisiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso.

Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático.

Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

De allí que esta corporación haya señalado que corresponde al Gobierno el esfuerzo de llevar a los legisladores a la convicción de que el proyecto por ellos propuesto no debe ser aprobado, y que en caso de resultar infructuoso ese empeño, ello no constituye razón suficiente para tener por incumplido el indicado requisito, en caso de que las cámaras finalmente decidan aprobar la iniciativa cuestionada.”

De ahí que, para efectos de esta iniciativa, máxime que lo que pretende es redundar en disposiciones tendientes a garantizar y promover el derecho a la educación, deben centrarse todos los esfuerzos desde el erario público para que logre materializarse y de esta manera destinar los recursos correspondientes para garantizar el derecho a la salud de los colombianos.

Respecto del impacto fiscal, le corresponde al gobierno nacional ajustar para la aplicación de las leyes el marco fiscal de mediano plazo para que no quede en palabras las buenas propuestas que, desde el legislativo, estamos impulsando en favor de los colombianos.

5. Conflicto de intereses

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, que establece la obligación al autor del proyecto de presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento. Frente al presente proyecto, se considera que no genera conflictos de interés, puesto que no trae beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que, el objeto del proyecto versa sobre el mejoramiento de las condiciones para que más personas puedan acceder al sistema de seguridad social en salud, en condiciones de economía y desde la óptica de la prevención de la enfermedad.

Sin embargo, si algún familiar dentro de los grados enunciados por la ley pertenece a la población que pueda impactar la presente iniciativa, el Congresista deberá presentar un conflicto de interés, frente del cual se presume su improcedencia por considerar que esta ley cobijará a toda la población objeto del mismo por igual y sus efectos regirán para el futuro.

Finalmente, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de intereses que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

En los términos anteriores, en nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, reconociendo la existencia de la necesidad de la garantía del Derecho al mínimo vital y el deber del Estado de garantizar el mismo a través de políticas públicas en beneficio de la población objeto de esta iniciativa, nos permitimos poner a consideración del honorable Congreso, este proyecto de ley con fundamento en los

motivos ya expresados y habida cuenta de la necesidad y conveniencia pública del mismo; para que el Honorable Congreso de la República considere su texto, inicie el trámite legal y democrático pertinente, para obtener su aprobación y sea ley de la república.

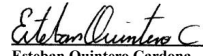
6. Pliego de modificaciones

Al texto aprobado por en primer debate no se le realiza ninguna modificación.

7. Proposición

En mérito de lo expuesto, rindo ponencia positiva, sin modificaciones, y solicito a la Honorable Plenaria de Senado dar segundo debate al Proyecto de Ley No. 190 de 2025 Senado *“Por medio de la cual se incentiva el estudio de la programación en computadores, se promueve el acceso al nivel de educación técnica, se garantiza el internet en los establecimientos educativos y se dictan otras disposiciones”*.

Cordialmente,


Esteban Quintero Cardona
Senador de la República

TEXTO PROPUESTO PARA EL SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 190 DE 2025

“Por medio de la cual se incentiva el estudio de la programación en computadores, se promueve el acceso al nivel de educación técnica, se garantiza el internet en los establecimientos educativos y se dictan otras disposiciones”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente Ley tiene por objeto incentivar el estudio de la programación en computadores, el acceso al nivel de educación técnica y a internet en los establecimientos educativos oficiales y privados.

Artículo 2°. Enseñanza Obligatoria. Modifíquese el numeral 9 del artículo 23 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:

9. Tecnología, informática, robótica, ofimática y fundamentos de programación digital.

Artículo 3°. Doble titulación y articulación de la educación media. Los establecimientos educativos oficiales y privados que presten los servicios de educación media, en el marco de su autonomía institucional, podrán desarrollar procesos de articulación y doble titulación de la educación media en alianza con las Instituciones de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano (ETDH), las instituciones de Educación Superior (IES) o el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), de manera presencial, semipresencial o virtual, con el fin de que obtengan el diploma de bachiller y un certificado técnico laboral o su homologación con un título de técnico profesional, promoviendo el desarrollo de habilidades digitales y la continuidad en la cadena de formación hacia el nivel tecnológico.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Educación Nacional de manera coordinada con las entidades mencionadas en el presente artículo, diseñarán estrategias especiales de articulación para establecimientos educativos en zonas rurales, apartadas y con población étnica, que permitan el acceso en modalidad virtual o semipresencial a programas de doble titulación.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, reglamentará en un plazo de doce (12) meses los mecanismos de financiación, reconocimiento de créditos y homologación que faciliten la continuidad en la cadena de formación hacia el nivel tecnológico y profesional.

Artículo 4°. Acceso a internet. Las entidades del orden nacional y territorial, en el marco de sus competencias, garantizarán de manera progresiva el acceso al servicio de internet en todos los establecimientos educativos oficiales que presten el servicio de educación formal, en un plazo máximo de cuatro (4) años contados a partir de la promulgación de la presente ley, con velocidades y condiciones técnicas acordes a los estándares que defina el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Parágrafo. el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones podrá autorizar soluciones de conectividad alternativas que incluyan tecnología satelital, redes comunitarias o acceso móvil, garantizando en todo caso la continuidad y calidad del servicio.

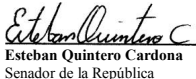


Artículo 5°. Priorización. La conectividad en instituciones educativas de que trata la presente Ley será priorizada por el Ministerio de Tecnologías de Información y las Comunicaciones, conforme lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 13 de la ley 1341, modificado por el artículo 10 de la Ley 1978 de 2019.

Artículo 6°. Adiciónese un numeral al artículo 38 de la Ley 1341 de 2009, así:

24. Financiar y ejecutar, de manera prioritaria y progresiva, los planes, programas y proyectos de conectividad a internet de los establecimientos educativos oficiales del país que presten el servicio de educación formal en todos sus niveles.

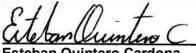
Artículo 7°. (Nuevo) Formación y actualización docente. El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con las secretarías de educación departamentales y municipales, diseñará e implementará programas de formación y actualización docente en competencias digitales, programación y robótica, dirigidos a los docentes del área de Tecnología e Informática y a los demás docentes de educación básica y media de establecimientos educativos oficiales. Dichos programas se desarrollarán en alianza con las instituciones de educación superior y el SENA, de manera gratuita para los docentes del sector oficial.

Artículo 8°. (Nuevo) Fortalecimiento Curricular y Laboratorios de Innovación. El Ministerio de Educación Nacional, en un plazo no mayor a doce (12) meses a partir de la promulgación de la presente ley, actualizará los Estándares Básicos de Competencias para incluir la programación y la impresión 3D como ejes fundamentales de la educación media técnica y académica. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Min TIC) y el Ministerio de Educación Nacional, financiará y dotará de forma progresiva a las instituciones educativas oficiales con laboratorios de innovación que cuenten con:

<p>1. Equipos de computación de alto rendimiento 2. Impresoras 3D y suministros de filamento 3. Kits de robótica y electrónica básica 4. Conectividad a internet de alta velocidad</p> <p>Artículo 9°. Transición. Los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación media técnica o académica en las modalidades presencial o semipresencial, en el marco de su autonomía institucional ajustarán lo necesario para cumplir con lo dispuesto en la presente Ley.</p> <p>Artículo 10°. Vigencia. La presente Ley rige desde el momento de su promulgación y deroga las demás normas que le sean contrarias.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>Esteban Quintero Cardona Senador de la República</p>	<p style="text-align: center;">TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISION SEXTA DEL SENADO DE LA REPUBLICA, EN SESION REALIZADA EL DIA 14 DE ABRIL DE 2026, DEL PROYECTO DE LEY No. 190 DE 2025 SENADO</p> <p style="text-align: center;"><i>“Por medio de la cual se incentiva el estudio de la programación en computadores, se promueve el acceso al nivel de educación técnica, se garantiza el internet en los establecimientos educativos y se dictan otras disposiciones”.</i></p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1°. Objeto. La presente Ley tiene por objeto incentivar el estudio de la programación en computadores, el acceso al nivel de educación técnica y a internet en los establecimientos educativos oficiales y privados.</p> <p>Artículo 2°. Enseñanza Obligatoria. Modifíquese el numeral 9 del artículo 23 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:</p> <p style="padding-left: 40px;">9. Tecnología, informática, robótica, ofimática y fundamentos de programación digital.</p> <p>Artículo 3°. Doble titulación y articulación de la educación media. Los establecimientos educativos oficiales y privados que presten los servicios de educación media, en el marco de su autonomía institucional, podrán desarrollar procesos de articulación y doble titulación de la educación media en alianza con las Instituciones de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano (ETDH), las instituciones de Educación Superior (IES) o el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), de manera presencial, semipresencial o virtual, con el fin de que obtengan el diploma de bachiller y un certificado técnico laboral o su homologación con un título de técnico profesional, promoviendo el desarrollo de habilidades digitales y la continuidad en la cadena de formación hacia el nivel tecnológico.</p> <p>Parágrafo 1°. (Nuevo) El Ministerio de Educación Nacional de manera coordinada con las entidades mencionadas en el presente artículo, diseñarán estrategias especiales de articulación para establecimientos educativos en zonas rurales, apartadas y con población étnica, que permitan el acceso en modalidad virtual o semipresencial a programas de doble titulación.</p> <p>Parágrafo 2°. (Nuevo) El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, reglamentará en un plazo de doce (12) meses los mecanismos de financiación, reconocimiento de créditos y homologación que faciliten la continuidad en la cadena de formación hacia el nivel tecnológico y profesional.</p>
<p>Artículo 4°. Acceso a internet. Las entidades del orden nacional y territorial, en el marco de sus competencias, garantizarán de manera progresiva el acceso al servicio de internet en todos los establecimientos educativos oficiales que presten el servicio de educación formal, en un plazo máximo de cuatro (4) años contados a partir de la promulgación de la presente ley, con velocidades y condiciones técnicas acordes a los estándares que defina el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.</p> <p>Parágrafo. el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones podrá autorizar soluciones de conectividad alternativas que incluyan tecnología satelital, redes comunitarias o acceso móvil, garantizando en todo caso la continuidad y calidad del servicio.</p> <p>Artículo 5°. Priorización. La conectividad en instituciones educativas de que trata la presente Ley será priorizada por el Ministerio de Tecnologías de Información y las Comunicaciones, conforme lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 13 de la ley 1341, modificado por el artículo 10 de la Ley 1978 de 2019.</p> <p>Artículo 6°. (Nuevo) Adiciónese un numeral al artículo 38 de la Ley 1341 de 2009, así:</p> <p>24. Financiar y ejecutar, de manera prioritaria y progresiva, los planes, programas y proyectos de conectividad a internet de los establecimientos educativos oficiales del país que presten el servicio de educación formal en todos sus niveles.</p> <p>Artículo 7°. (Nuevo) Formación y actualización docente. El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con las secretarías de educación departamentales y municipales, diseñará e implementará programas de formación y actualización docente en competencias digitales, programación y robótica, dirigidos a los docentes del área de Tecnología e Informática y a los demás docentes de educación básica y media de establecimientos educativos oficiales. Dichos programas se desarrollarán en alianza con las instituciones de educación superior y el SENA, de manera gratuita para los docentes del sector oficial.</p> <p>Artículo 8°. (Nuevo) Fortalecimiento Curricular y Laboratorios de Innovación. El Ministerio de Educación Nacional, en un plazo no mayor a doce (12) meses a partir de la promulgación de la presente ley, actualizará los Estándares Básicos de Competencias para incluir la programación y la impresión 3D como ejes fundamentales de la educación media técnica y académica. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Min TIC) y el Ministerio de Educación Nacional, financiará y dotará de forma progresiva a las instituciones educativas oficiales con laboratorios de innovación que cuenten con:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Equipos de computación de alto rendimiento 2. Impresoras 3D y suministros de filamento 3. Kits de robótica y electrónica básica 4. Conectividad a internet de alta velocidad <p>Artículo 9°. Transición. Los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación media técnica o académica en las modalidades presencial o semipresencial, en el marco de su autonomía institucional ajustarán lo necesario para cumplir con lo dispuesto en la presente Ley.</p> <p>Artículo 10°. Vigencia. La presente Ley rige desde el momento de su promulgación y deroga las demás normas que le sean contrarias.</p>	<p style="text-align: center;">AUTO DE SUSTANCIACIÓN</p> <p>En los términos anteriores, fue aprobado en Primer Debate por la Comisión Sexta, en sesión ordinaria realizada el día 14 de abril de 2026, el Proyecto de Ley No. 190 de 2025 SENADO “POR MEDIO DE LA CUAL SE INCENTIVA EL ESTUDIO DE LA PROGRAMACIÓN EN COMPUTADORES, SE PROMUEVE EL ACCESO AL NIVEL DE EDUCACIÓN TÉCNICA, SE GARANTIZA EL INTERNET EN LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, según consta en el Acta No. 22, de la misma fecha.</p>  <p style="text-align: center;">JORGE ELIECER LAVERDE VARGAS Secretario General</p> <hr/> <p style="text-align: center;">AUTO DE SUSTANCIACIÓN</p> <p>La Mesa Directiva Autoriza el Informe presentado para Segundo Debate por el Honorable Senador ESTEBAN QUINTERO CARDONA, al Proyecto de Ley No. 190 de 2025 SENADO “POR MEDIO DE LA CUAL SE INCENTIVA EL ESTUDIO DE LA PROGRAMACIÓN EN COMPUTADORES, SE PROMUEVE EL ACCESO AL NIVEL DE EDUCACIÓN TÉCNICA, SE GARANTIZA EL INTERNET EN LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, DE ACUERDO AL ARTÍCULO 165 DE LA LEY 5ª DE 1992 “REGLAMENTO DEL CONGRESO”, para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p>  <p style="text-align: center;">JORGE ELIECER LAVERDE VARGAS Secretario General Comisión Sexta del Senado</p>

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 178 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se modifica el artículo 21 de la Ley 105 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

<p>Bogotá D.C. junio de 2026</p> <p>Honorable Senador LIDIO ARTURO GARCÍA Presidente Honorable Senado de la República</p> <p>Referencia: Ponencia para Segundo Debate Senado al Proyecto de Ley No. 178 de 2025 Senado "Por medio de la cual se modifica el artículo 21 de la Ley 105 de 1993 y se dictan otras disposiciones"</p> <p>Respetado presidente,</p> <p>En atención a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República en los términos del artículo 150 de la Ley 5ta de 1992, mediante el presente escrito someto a consideración de los honorables senadores el informe de ponencia para segundo debate en Senado al Proyecto de Ley No. 178 de 2025 Senado "Por medio de la cual se modifica el artículo 21 de la Ley 105 de 1993 y se dictan otras disposiciones"</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>Esteban Quintero Cardona Senador de la República</p>	<p>I. TÍTULO</p> <p>"Por medio de la cual se modifica el artículo 21 de la Ley 105 de 1993 y se dictan otras disposiciones"</p> <p>II. OBJETO</p> <p>El presente proyecto de Ley pretende destinar específicamente el 100% del recaudo de peajes al mantenimiento de la vía donde se encuentra ubicado.</p> <p>III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>El derecho de la infraestructura y el transporte puede definirse, según el Decreto-Ley 1682 de 2013 (por el cual se establecen disposiciones generales, principios y políticas de la infraestructura del transporte en Colombia), como un sistema de movilidad compuesto por bienes tangibles e intangibles relacionados con el transporte. Este sistema está bajo la vigilancia y el control del Estado y se organiza de manera estable para facilitar el traslado de personas, bienes y diferentes tipos de movilidades.</p> <p>La infraestructura, en este contexto, se concibe como un conjunto de instalaciones, servicios y medios técnicos que soportan el desarrollo de actividades socioeconómicas. Su objetivo principal es permitir que los individuos, los bienes y los servicios se desplacen de manera eficaz entre distintos puntos. Sin sistemas de transporte eficientes, las sociedades y ciudades enfrentarían serias dificultades para funcionar.</p> <p>Categorías</p> <p>En la actualidad, se identifican cinco categorías principales de infraestructura de transporte urbano: carreteras, puentes y túneles, ferrocarriles y tranvías, vías fluviales, y carriles bici y pasarelas. La planificación de estas infraestructuras es esencial para garantizar un desarrollo sostenible que responda a las necesidades de transporte urbano y rural, así como de la población que las utiliza.</p> <p>En las categorías de transporte urbano y rural, las carreteras juegan un papel preponderante en las infraestructuras, cuya finalidad radica en conectar lugares separados entre sí y facilitar el desplazamiento de las personas. Este tipo de infraestructura, por sus especificidades, se pueden dividir en autopistas, carreteras arteriales y carreteras locales.</p> <p>Desde el punto de vista del acceso, las autopistas se destacan como el tipo de vía más importante, debido a la alta velocidad que permiten. Sin embargo, tienen un número limitado de puntos de acceso, a diferencia de las carreteras arteriales, que ofrecen mayor conectividad a lo largo de su recorrido. Por otro lado, las carreteras locales proporcionan un acceso más restringido en comparación con las arteriales y las autopistas, estando orientadas, principalmente, a conectar áreas de menor escala o zonas residenciales.</p> <p>Desde el ámbito infraestructural, los puentes y los túneles son estructuras diseñadas para superar obstáculos, como ríos, valles o carreteras, facilitando la continuidad de las vías de</p>
<p>transporte. Los túneles, específicamente, pueden ser utilizados por peatones, vehículos o trenes, dependiendo de su diseño y propósito.</p> <p>Por su parte, los ferrocarriles son infraestructuras clave para el transporte de mercancías y pasajeros, ofreciendo una alternativa más eficiente y limpia en comparación con otros medios de transporte.</p> <p>En cuanto a las vías fluviales, estas pueden ser naturales, como ríos, arroyos y riachuelos, o artificiales, como canales construidos por el hombre. Cada tipo de vía fluvial presenta ventajas y desventajas específicas que las hacen útiles como infraestructura de transporte, dependiendo de factores como su ubicación, la capacidad de carga y la conectividad con otras formas de transporte.</p> <p>Los carriles bici y las pasarelas facilitan el transporte en bicicleta, al proporcionar espacios exclusivos que evitan interferencias con otros medios de movilidad. Estas infraestructuras promueven un transporte más sostenible y seguro para los ciclistas. Además, suelen estar acompañadas de aceras destinadas al tránsito de peatones, lo que mejora la accesibilidad y fomenta una movilidad inclusiva en entornos urbanos.</p> <p>En síntesis, todas estas infraestructuras requieren planificación para garantizar una movilidad sostenible que contribuya al desarrollo socioeconómico, tanto en áreas rurales como urbanas.</p> <p>Infraestructura y transporte en Colombia</p> <p>(i) Debilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> - Descentralización incompleta: la transferencia de competencias ha sido desigual, afectando, principalmente, las redes secundarias y terciarias, por la falta de diseño. - Falta de integración: las redes de transporte primarias no conectan adecuadamente las grandes ciudades con las intermedias, limitando el desarrollo económico. - Condiciones de vida: existe una amplia brecha entre las condiciones de vida y los niveles de pobreza de los centros urbanos y las rurales. - Carencia de infraestructura fluvial y férrea: pese a la abundancia de ríos navegables, falta una red fluvial funcional que complemente los sistemas férreos y viales. Se tiene como debilidad que los grandes centros productivos están alejados de los puertos, así como bajos niveles de inversión que no garantizan la dinámica del sector. - Financiamiento limitado: la inversión en transporte depende, en gran medida, de peajes, sobretasas al combustible y recursos propios, lo que dificulta una financiación integral. En el caso de los departamentos, la sobretasa del ACPM tiene como objetivo el mantenimiento de la red vial y la construcción de proyectos masivos. Para el caso de los municipios, esta se destina a la construcción, el mantenimiento y la conservación de vías urbanas secundarias y terciarias. 	<p>(ii) Oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> - Planificación estratégica: el mejoramiento de infraestructura urbano-rural puede reducir las brechas socioeconómicas entre regiones y promover el desarrollo regional. - Potencial multimodal: la integración de modos de transporte puede optimizar costos y mejorar la competitividad del país. <p>(iii) Fortalezas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Marco legal y descentralización: la Constitución de 1991 y la Ley 105 de 1993 establecieron bases legales sólidas para la descentralización del sector, distribuyendo competencias y recursos entre la nación y las entidades territoriales. - Diversidad geográfica y urbanización: la variedad de ecosistemas y el alto nivel de urbanización del país generan oportunidades para un desarrollo equilibrado y sostenible. - Reglamentación: la Ley 105 de 1993 reglamentó la planeación de infraestructura de transporte, entre la nación y las entidades territoriales. La transferencia de carreteras de la red vial secundaria y terciaria de la nación a las entidades territoriales comenzó en 1994. Al recibir las carreteras de la nación, los departamentos también debían asumir su mantenimiento. - Red portuaria: puertos importantes como Buenaventura, Santa Marta, Barranquilla y Cartagena potencian la conectividad marítima. <p>(iv) Amenazas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fenómenos climáticos: las condiciones meteorológicas extremas afectan la infraestructura vial y fluvial. - Baja capacidad institucional: la falta de coordinación entre entidades limita la implementación de políticas efectivas. <ul style="list-style-type: none"> • La Ley 105 de 1993 establece un marco regulador para el sector transporte en Colombia, asignando nuevas competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales, y estableciendo directrices para la planeación y gestión en el sector transporte. <p>Igualmente, la Ley 105 de 1993, establece la definición de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación:</p> <p>Artículo 12. Definición de integración de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación. Se entiende por infraestructura del transporte a cargo de la Nación, aquella de su propiedad que cumple la función básica de integración de las principales zonas de producción y de consumo del país, y de éste con los demás países. Esta infraestructura está constituida por:</p>

<p>1. La red nacional de carreteras, con sus zonas, facilidades, y su señalización, que se define de acuerdo con los siguientes criterios:</p> <p>a. Las carreteras cuyos volúmenes de tránsito sean superiores a aquellas que sirven hasta un 80% del total de la red vial de carreteras.</p> <p>b. Las carreteras con dirección predominante sur-norte, denominadas troncales, que inician su recorrido en las fronteras internacionales y terminan en los puertos del Atlántico o en fronteras internacionales.</p> <p>c. Las carreteras que unen las troncales anteriores entre si, denominadas transversales, cuyo volumen de tránsito esté justificado, según el contenido del literal a, que comuniquen con los países limítrofes o con los puertos de comercio internacional.</p> <p>d. Las carreteras que unen las capitales de departamento con la red conformada con los anteriores criterios, de acuerdo con su factibilidad técnica y económica, esta conexión puede ser de carácter intermodal.</p> <p>e. Las vías para cuya construcción se ha comprometido el Gobierno Nacional con gobiernos extranjeros mediante convenios o pactos internacionales.</p> <p>Con el propósito de que se promueva la transferencia de las vías que están hoy a cargo de la Nación hacia los departamentos, el Ministerio de Transporte adoptará los mecanismos necesarios para que la administración, conservación y rehabilitación de esas vías, se pueda adelantar por contrato.</p> <p>Las carreteras nacionales podrán convertirse en departamentales a petición del departamento respectivo, si éste demuestra la capacidad para su rehabilitación y conservación. (...)</p> <p>Así mismo, el artículo 16 establece la infraestructura de transporte de los departamentos, por medio de los siguientes tipos de vías:</p> <p>a. Las vías que eran de propiedad de los Departamentos antes de la expedición de la ley;</p> <p>b. Las vías que eran responsabilidad de la Nación - Fondo Vial Nacional o del Fondo Nacional de Caminos Vecinales - y que el Gobierno Nacional en cumplimiento de lo ordenado en la ley, les transfirió mediante convenio a los departamentos.</p> <p>c. Aquellas que en el futuro sean departamentales.</p>	<p>d. Las vías que comunican entre sí dos cabeceras municipales, así como la porción territorial correspondiente de las vías interdepartamentales que no sean parte de la red nacional.</p> <p>e. Las vías alternas que se le transfieran con ocasión de la construcción de una variante de una carretera Nacional, si a juicio del Ministerio de Transporte reúne las características de ésta.</p> <p>El artículo 19 de la Ley 105 de 1993, señala:</p> <p>Artículo 19. Constitución y conservación. Corresponde a la Nación y a las entidades territoriales la construcción y la conservación de todos y cada uno de los componentes de su propiedad, en los términos establecidos en la presente Ley".</p> <p>En concordancia con lo expuesto, la Nación y las entidades territoriales están en la obligación de incorporar dentro de su plan de desarrollo e inversiones, proyectos y obras para garantizar la sostenibilidad y transitabilidad de las vías bajo su responsabilidad, según las competencias asignadas en dicha ley y de apropiar en sus respectivos presupuestos las partidas que se requieran para el efecto.</p> <p>El artículo 20 de la Ley 105 de 1993 establece:</p> <p>Artículo 20. Planeación e identificación de prioridades de la infraestructura de transporte. Corresponde al Ministerio de Transporte, a las entidades del orden nacional con responsabilidad en la infraestructura de transporte y a las entidades territoriales, la planeación de su respectiva infraestructura de transporte, determinando las prioridades para su conservación y construcción.</p> <p>Para estos efectos, la Nación y las entidades territoriales harán las apropiaciones presupuestales con recursos propios y con aquellos que determine esta Ley.</p> <p>El artículo 21 indica que:</p> <p>Para la construcción y conservación de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, ésta contará con los recursos que se apropien en el Presupuesto Nacional y además cobrará el uso de las obras de infraestructura de transporte a los usuarios, buscando garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo.</p> <p>Para estos efectos, la Nación establecerá peajes, tarifas y tasas sobre el uso de la infraestructura nacional de transporte y los recursos provenientes de su cobro se usarán exclusivamente para ese modo de transporte.</p>
<p>Todos los servicios que la Nación o sus entidades descentralizadas presten a los usuarios accesoriamente a la utilización de la infraestructura Nacional de Transporte, estarán sujetos al cobro de tasas o tarifas.(...)</p> <p>• Principios que se deberán observar para la fijación del cobro de peajes:</p> <p>a) Los ingresos provenientes de la utilización de la infraestructura de transporte, deberán garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo;</p> <p>b) Deberá cobrarse a todos los usuarios, con excepción de las motocicletas y bicicletas, máquinas extintoras de incendios de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, Cuerpo de Bomberos Oficiales, ambulancias pertenecientes a la Cruz Roja, Defensa Civil, Hospitales Oficiales, Vehículos de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, vehículos oficiales del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, vehículos oficiales del (DAS) Departamento Administrativo de Seguridad y de las demás instituciones que prestan funciones de Policía Judicial;</p> <p>c) El valor de las tasas o tarifas será determinado por la autoridad competente; su recaudo estará a cargo de las entidades públicas o privadas, responsables de la prestación del servicio;</p> <p>d) Las tasas de peaje serán diferenciales, es decir, se fijarán en proporción a las distancias recorridas, las características vehiculares y sus respectivos costos de operación;</p> <p>e) Para la determinación del valor del peaje y de las tasas de valoración en las vías nacionales, se tendrá en cuenta un criterio de equidad fiscal.</p> <p>Parágrafo 1o. La Nación podrá en caso de necesidad y previo concepto del Ministerio de Transporte, apropiar recursos del Presupuesto Nacional para el mantenimiento, operación y desarrollo de la infraestructura de transporte.</p> <p>Parágrafo 2o. Para tener derecho a la exención contemplada en el literal b), es de carácter obligatorio que los vehículos allí relacionados, con excepción de las bicicletas y motocicletas, estén plenamente identificados con los emblemas, colores y distintivos institucionales de cada una de las entidades y organismos a los cuales pertenecen. Para efectos de control, el Ministerio de Transporte reglamentará lo pertinente.</p> <p>Parágrafo 3o. Facúltase a las Entidades Territoriales para decretar las exenciones contempladas en el literal b), del artículo 1o.</p>	<p>Parágrafo 4o. Se entiende también las vías "Concesionadas".</p> <p>La ley busca crear un sistema de transporte eficiente, seguro y accesible, facilitando el desarrollo económico y social de Colombia a través de una infraestructura.</p> <p>La infraestructura de transporte, aunque fundamental para la calidad de vida y el desarrollo económico, presenta rezagos por la falta de inversión histórica. La Ley 105 de 1993 impulsó la descentralización de las vías, transfiriendo responsabilidades y propiedad a las entidades territoriales y estableciendo mecanismos de financiamiento a través de pesos, tarifas y contribuciones de valorización. La regulación de estas tarifas busca garantizar fondos para el mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura vial, priorizando la equidad fiscal y exenciones específicas. Además, el Sistema Nacional de Vías contempla la administración de vías concesionadas y no concesionadas, siendo el INVIAS el principal encargado de obras en vías no concesionadas, financiadas en parte por recursos recaudados mediante pesetas en sus respectivas regiones.</p> <p>IV. MARCO JURÍDICO</p> <p>El sistema de transporte colombiano cuenta con un conjunto de normativas clave:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley 105 de 1993: establece las bases para la planeación y la regulación del transporte en coordinación con las entidades territoriales. - Ley 336 de 1996: el Estatuto Nacional de Transporte define los lineamientos generales del transporte público. - Ley 1682 de 2013: introduce disposiciones específicas para proyectos de infraestructura y transporte. - Ley 1882 de 2018: fortalece la contratación pública y la ley de infraestructura. - Ley 2050 de 2020: modifica la Ley 1503 de 2011, con el fin de mejorar la seguridad vial y el tránsito. <p>V. IMPACTO FISCAL</p> <p>Dada la obligación del Estado de velar por el interés general, así como de promover la autonomía de las entidades territoriales, es relevante mencionar que, una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento. Además, se debe tener en cuenta como sustento, un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la cual se puntualizó de acuerdo a la sentencia C-490 de 2011, lo siguiente:</p> <p>"El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el</p>

Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público." (Resaltado fuera del texto).

Ahora bien, dada la obligación del Estado en velar por el interés general, es relevante mencionar que una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento; además, se debe tener en cuenta como sustento, el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice y barrera para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

"En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda." (Resaltado fuera de texto).

De igual modo, al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

"Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de

evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo." (Sentencia C-315 de 2008).

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

VI. CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 183 de la Constitución Política consagra los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. De igual modo, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas. De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

- (i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.
- (ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.
- (iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.
- (iv) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.
- (v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, se ha explicado que el mismo debe ser entendido como "una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al

proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen" y como "el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto" (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-23-33-002-2016-00291-01(P1), sentencia del 30 de junio de 2017).

De acuerdo con la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, esto es, que haya una relación de consanguinidad entre el congresista y el pariente que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo con las circunstancias específicas del caso concreto. La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó frente a la pérdida de investidura de los Congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:

"El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.ª de 1991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos. [...]".

Así las cosas, en virtud de lo estipulado en la Ley 2003 de 2019 que modificó la Ley 5, se deja establecido que el presente proyecto de ley no genera conflicto de interés en tanto no crea beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas. Lo anterior como regla general, lo que esto no obsta o libra de responsabilidad a cada honorable congresista para presentar el impedimento que considere necesario según su situación particular.

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Al texto aprobado en primer debate no se le realiza ninguna modificación.


VIII. PROPOSICION

En mérito de lo expuesto, rindo ponencia positiva, sin modificaciones, y solicito a la Honorable Plenaria dar segundo Debate en Senado al Proyecto de Ley No. 178 de 2025 Senado "Por medio de la cual se modifica el artículo 21 de la Ley 105 de 1993 y se dictan otras disposiciones"

Cordialmente,



Esteban Quintero Cardona
Senador de la República

<p style="text-align: center;">TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE SENADO AL Proyecto de Ley 178 de 2025 SENADO</p> <p style="text-align: center;"><i>"Por medio de la cual se modifica el artículo 21 de la Ley 105 de 1993 y se dictan otras disposiciones"</i></p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p>Artículo 1. Objeto: pretende destinar específicamente el cien por ciento (100%) del recaudo de peajes al mantenimiento y operación del sistema vial en el que se encuentra la estación de peaje.</p> <p>Artículo 2. Esta asignación de la totalidad del recaudo al sistema vial se mantendrá hasta que los corredores viales cumplan con el cien por ciento (100%) del puntaje del índice de calidad de la vía. Una vez se cumplan las condiciones del párrafo anterior, la entidad estatal a cargo del peaje podrá destinar hasta un cuarenta por ciento (40%) del valor recaudado al mejoramiento y mantenimiento de las vías que conectan directamente las cabeceras municipales con el sistema vial. El recaudo restante deberá invertirse en el mantenimiento y la operación del sistema vial en el que está ubicada la estación de peaje.</p> <p>PARÁGRAFO 1o. Cada estación de peaje deberá tener asignado un sistema vial al que se le destinarán los recursos provenientes de su recaudo. El peaje deberá estar instalado al interior de ese corredor vial.</p> <p>PARÁGRAFO 2o. La Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) tendrán un plazo de hasta seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley para publicar la metodología para el cálculo del índice de calidad de la vía, en el que se deberán incluir condiciones de calidad del estado del pavimento, de la operación y servicios que se prestan al usuario, y la seguridad vial.</p> <p>PARÁGRAFO 3o. Para cada peaje se creará un comité conformado por un representante de la entidad estatal que administra el sistema vial que recauda el peaje y los alcaldes de los municipios que conectan directamente con el sistema vial. El comité se encargará de definir las inversiones que se ejecutarán con hasta el cuarenta por ciento (40%) del recaudo en las vías que conectan directamente con las cabeceras municipales una vez el sistema vial cumpla con el indicador de mantenimiento vial.</p>	<p>PARÁGRAFO 4o. Se considera que un municipio se conecta directamente con el sistema vial, cuando existe alguna carretera que sin cruzar por otro municipio conecta a la cabecera con alguna de las vías incluidas en el sistema vial.</p> <p>Artículo 3. Modifíquese el Artículo 21 de la Ley 105 de 1993. Tasas, tarifas y peajes, el cual quedará así. Para la construcción y conservación de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, ésta contará con los recursos que se apropien en el Presupuesto Nacional y además cobrará el uso de las obras de infraestructura de transporte a los usuarios, buscando garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo.</p> <p>Para estos efectos, la Nación establecerá peajes, tarifas y tasas sobre el uso de la infraestructura nacional de transporte y los recursos provenientes de su cobro se usarán exclusivamente para ese modo de transporte y se destinará el cien por ciento (100%) del recaudo del peaje al mantenimiento del sistema vial donde se encuentra el respectivo peaje. Este porcentaje podrá disminuir de acuerdo a lo establecido en el artículo anterior de la presente Ley.</p> <p>Todos los servicios que la Nación o sus entidades descentralizadas presten a los usuarios accesoriamente a la utilización de la infraestructura Nacional de Transporte, estarán sujetos al cobro de tasas o tarifas.</p> <p>Para la fijación y cobro de tasas, tarifas y peajes, se observarán los siguientes principios:</p> <p>a) Los ingresos provenientes de la utilización de la infraestructura de transporte, deberán garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo; y se destinará el cien por ciento (100%) del recaudo del peaje al mantenimiento del sistema vial donde se encuentra el respectivo peaje. Este porcentaje podrá disminuir de acuerdo a lo establecido en el artículo anterior de la presente Ley.</p> <p>b) Deberá cobrarse a todos los usuarios, con excepción de las motocicletas y bicicletas, máquinas extintoras de incendios de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, Cuerpo de Bomberos Oficiales, ambulancias pertenecientes a la Cruz Roja, Defensa Civil, Hospitales Oficiales, Vehículos de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, vehículos oficiales del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, vehículos oficiales del (DAS) Departamento Administrativo de Seguridad y de las demás instituciones que prestan funciones de Policía Judicial. Podrán pactarse tarifas diferenciales en los casos que se genere la afectación al normal funcionamiento en la prestación de bienes y servicios.</p> <p>c) El valor de las tasas o tarifas será determinado por la autoridad competente; su recaudo estará a cargo de las entidades públicas o privadas, responsables de la</p>
<p>prestación del servicio; y se destinará el cien por ciento (100%) del recaudo del peaje al mantenimiento del sistema vial donde se encuentra el respectivo peaje. Este porcentaje podrá disminuir de acuerdo a lo establecido en el artículo anterior de la presente Ley.</p> <p>d) Las tasas de peaje serán diferenciales, es decir, se fijarán en proporción a las distancias recorridas, las características vehiculares y sus respectivos costos de operación;</p> <p>e) Para la determinación del valor del peaje y de las tasas de valoración en las vías nacionales, se tendrá en cuenta un criterio de equidad fiscal.</p> <p>PARÁGRAFO 1o. La Nación podrá en caso de necesidad y previo concepto del Ministerio de Transporte, apropiar recursos del Presupuesto Nacional para el mantenimiento, operación y desarrollo de la infraestructura de transporte.</p> <p>PARÁGRAFO 2o. Para tener derecho a la exención contemplada en el literal b), es de carácter obligatorio que los vehículos allí relacionados, con excepción de las bicicletas y motocicletas, estén plenamente identificados con los emblemas, colores y distintivos institucionales de cada una de las entidades y organismos a los cuales pertenecen. Para efectos de control, el Ministerio de Transporte reglamentará lo pertinente.</p> <p>PARÁGRAFO 3o. Facúltase a las Entidades Territoriales para decretar las exenciones contempladas en el literal b), del artículo 1o</p> <p>PARÁGRAFO 4o. En las vías concesionadas se deberá garantizar el cumplimiento del índice de calidad de la vía.</p> <p>PARÁGRAFO 5o. Se deben incluir en las actividades de operación y mantenimiento un plan de gestión social, que promueva el desarrollo productivo de las comunidades que se afectan con el pago del peaje en el que se invertirá como mínimo el cinco por ciento (5%) del valor recaudado en el sistema vial y con el que se beneficie a las poblaciones de los municipios que se conectan directamente con el sistema vial.</p> <p>Artículo 4. Régimen aplicable a proyectos de infraestructura de transporte bajo esquemas de concesión y asociaciones público-privadas. Las disposiciones contenidas en la presente ley relativas a la destinación específica del recaudo de peajes no afectarán las condiciones financieras, contractuales y de remuneración de los proyectos de infraestructura de transporte desarrollados mediante contratos de concesión y esquemas de asociación público-privada. En tales casos, la destinación de los recursos provenientes de peajes se regirá por lo establecido en</p>	<p>los respectivos contratos y en el marco normativo aplicable, sin perjuicio del cumplimiento de las condiciones de calidad de la infraestructura vial.</p> <p>Artículo 5. El Gobierno Nacional tendrá un plazo de seis (6) meses para la reglamentación y aplicación de esta ley.</p> <p>Artículo 6. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p style="text-align: center;"></p> <p style="text-align: center;">Esteban Quintero Cardona Senador de la República</p>

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISION SEXTA DEL SENADO DE LA REPUBLICA, EN SESION REALIZADA EL DIA 14 DE ABRIL DE 2026, DEL PROYECTO DE LEY No. 178 DE 2025 SENADO

"Por medio de la cual se modifica el artículo 21 de la Ley 105 de 1993 y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto: pretende destinar específicamente el cien por ciento (100%) del recaudo de peajes al mantenimiento y operación del sistema vial en el que se encuentra la estación de peaje.

Artículo 2. Esta asignación de la totalidad del recaudo al sistema vial se mantendrá hasta que los corredores viales cumplan con el cien por ciento (100%) del puntaje del índice de calidad de la vía.

Una vez se cumplan las condiciones del párrafo anterior, la entidad estatal a cargo del peaje podrá destinar hasta un cuarenta por ciento (40%) del valor recaudado al mejoramiento y mantenimiento de las vías que conectan directamente las cabeceras municipales con el sistema vial. El recaudo restante deberá invertirse en el mantenimiento y la operación del sistema vial en el que está ubicada la estación de peaje.

PARÁGRAFO 1o. Cada estación de peaje deberá tener asignado un sistema vial al que se le destinarán los recursos provenientes de su recaudo. El peaje deberá estar instalado al interior de ese corredor vial.

PARÁGRAFO 2o. La Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) tendrán un plazo de hasta seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley para publicar la metodología para el cálculo del índice de calidad de la vía, en el que se deberán incluir condiciones de calidad del estado del pavimento, de la operación y servicios que se prestan al usuario, y la seguridad vial.

PARÁGRAFO 3o. Para cada peaje se creará un comité conformado por un representante de la entidad estatal que administra el sistema vial que recauda el peaje y los alcaldes de los municipios que conectan directamente con el sistema vial. El comité se encargará de definir las inversiones que se ejecutarán con hasta el cuarenta por ciento (40%) del recaudo en las vías que conectan directamente con las cabeceras municipales una vez el sistema vial cumpla con el indicador de mantenimiento vial.

PARÁGRAFO 4o. Se considera que un municipio se conecta directamente con el sistema vial, cuando existe alguna carretera que sin cruzar por otro municipio conecta a la cabecera con alguna de las vías incluidas en el sistema vial.

Artículo 3. Modifíquese el Artículo 21 de la Ley 105 de 1993. Tasas, tarifas y peajes, el cual quedará así.

Para la construcción y conservación de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, ésta contará con los recursos que se apropien en el Presupuesto Nacional y además cobrará el uso de las obras de infraestructura de transporte a los usuarios, buscando garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo.

Para estos efectos, la Nación establecerá peajes, tarifas y tasas sobre el uso de la infraestructura nacional de transporte y los recursos provenientes de su cobro se usarán exclusivamente para ese modo de transporte y se destinará el cien por ciento (100%) del recaudo del peaje al mantenimiento del sistema vial donde se encuentra el respectivo peaje. Este porcentaje podrá disminuir de acuerdo a lo establecido en el artículo anterior de la presente Ley.

Todos los servicios que la Nación o sus entidades descentralizadas presten a los usuarios accesoriamente a la utilización de la infraestructura Nacional de Transporte, estarán sujetos al cobro de tasas o tarifas.

Para la fijación y cobro de tasas, tarifas y peajes, se observarán los siguientes principios:

a) Los ingresos provenientes de la utilización de la infraestructura de transporte, deberán garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo; y se destinará el cien por ciento (100%) del recaudo del peaje al mantenimiento del sistema vial donde se encuentra el respectivo peaje. Este porcentaje podrá disminuir de acuerdo a lo establecido en el artículo anterior de la presente Ley.

b) Deberá cobrarse a todos los usuarios, con excepción de las motocicletas y bicicletas, máquinas extintoras de incendios de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, Cuerpo de Bomberos Oficiales, ambulancias pertenecientes a la Cruz Roja, Defensa Civil, Hospitales Oficiales, Vehículos de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, vehículos oficiales del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, vehículos oficiales del (DAS) Departamento Administrativo de Seguridad y de las demás instituciones que prestan funciones de Policía Judicial. Podrán pactarse tarifas diferenciales en los casos que se genere la afectación al normal funcionamiento en la prestación de bienes y servicios.

c) El valor de las tasas o tarifas será determinado por la autoridad competente; su recaudo estará a cargo de las entidades públicas o privadas, responsables de la prestación del servicio; y se destinará el cien por ciento (100%) del recaudo del peaje al mantenimiento del sistema vial donde se encuentra el respectivo peaje. Este porcentaje podrá disminuir de acuerdo a lo establecido en el artículo anterior de la presente Ley.

d) Las tasas de peaje serán diferenciales, es decir, se fijarán en proporción a las distancias recorridas, las características vehiculares y sus respectivos costos de operación;

e) Para la determinación del valor del peaje y de las tasas de valoración en las vías nacionales, se tendrá en cuenta un criterio de equidad fiscal.

PARÁGRAFO 1o. La Nación podrá en caso de necesidad y previo concepto del Ministerio de Transporte, apropiar recursos del Presupuesto Nacional para el mantenimiento, operación y desarrollo de la infraestructura de transporte.

PARÁGRAFO 2o. Para tener derecho a la exención contemplada en el literal b), es de carácter obligatorio que los vehículos allí relacionados, con excepción de las motocicletas y motocicletas, estén plenamente identificados con los emblemas, colores y distintivos institucionales de cada una de las entidades y organismos a los cuales pertenecen. Para efectos de control, el Ministerio de Transporte reglamentará lo pertinente.

PARÁGRAFO 3o. Facúltese a las Entidades Territoriales para decretar las exenciones contempladas en el literal b), del artículo 1o

PARÁGRAFO 4o. En las vías concesionadas se deberá garantizar el cumplimiento del índice de calidad de la vía.

PARÁGRAFO 5o. Se deben incluir en las actividades de operación y mantenimiento un plan de gestión social, que promueva el desarrollo productivo de las comunidades que se afectan con el pago del peaje en el que se invertirá como mínimo el cinco por ciento (5%) del valor recaudado en el sistema vial y con el que se beneficie a las poblaciones de los municipios que se conectan directamente con el sistema vial.

Artículo 4. (Nuevo) Régimen aplicable a proyectos de infraestructura de transporte bajo esquemas de concesión y asociaciones público-privadas. Las disposiciones contenidas en la presente ley relativas a la destinación específica del recaudo de peajes no afectarán las condiciones financieras, contractuales y de remuneración de los proyectos de infraestructura de transporte desarrollados mediante contratos de concesión y esquemas de asociación público-privada. En tales casos, la destinación de los recursos provenientes de peajes se regirá por lo establecido en los respectivos contratos y en el marco normativo aplicable, sin perjuicio del cumplimiento de las condiciones de calidad de la infraestructura vial.

Artículo 5. El Gobierno Nacional tendrá un plazo de seis (6) meses para la reglamentación y aplicación de esta ley.

Artículo 6. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



Comisión Sexta Constitucional Permanente

AUTO DE SUSTANCIACIÓN

En los términos anteriores, fue aprobado en Primer Debate por la Comisión Sexta, en sesión ordinaria realizada el día 14 de abril de 2026, el Proyecto de Ley No. 178 de 2025 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 21 DE LA LEY 105 DE 1993 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", según consta en el Acta No. 22, de la misma fecha.

JORGE ELIECER LAVERDE VARGAS
Secretario General

AUTO DE SUSTANCIACIÓN

La Mesa Directiva Autoriza el Informe presentado para Segundo Debate por el Honorable Senador ESTEBAN QUINTERO CARDONA, al Proyecto de Ley No. 178 de 2025 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 21 DE LA LEY 105 DE 1993 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", DE ACUERDO AL ARTÍCULO 165 DE LA LEY 5ª DE 1992 "REGLAMENTO DEL CONGRESO", para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

JORGE ELIECER LAVERDE VARGAS
Secretario General
Comisión Sexta del Senado

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 147 DE 2025 SENADO

por medio del cual se aseguran servicios sociales complementarios en salud en el sistema general de seguridad social en salud para población en condición de vulnerabilidad y se dictan otras disposiciones.

<p style="text-align: center;">Comisión Séptima Constitucional Permanente</p> <p>CSP-CS- 0603-2026 Bogotá D.C., 02 de junio de 2026</p> <p>Doctor DIEGO ALEJANDRO GONZALEZ GONZALEZ Secretario General Senado de la República. E. S. D.</p> <p>ASUNTO: Publicación concepto al Proyecto de Ley 147/2025 SENADO- N° 049/2024 CAMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE ASEGURAN SERVICIOS SOCIALES COMPLEMENTARIOS EN SALUD EN EL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD PARA POBLACION EN CONDICION DE VULNERABILIDAD V SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p>Respetados,</p> <p>Por instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado, Presidente, Senador Miguel Ángel Pinto Hernández, vicepresidente, Senador Omar de Jesús Restrepo Correa, remito para lo de su competencia y con base en lo dispuesto en el inciso 5 del artículo 2 de la Ley 1431 de 2011 por medio electrónico, para su publicación en la Gaceta del Congreso de la República, a saber:</p> <p>CONCEPTO: CONCEPTO INSTITUCIONAL COMPONENTE JURÍDICO AL PROYECTO DE LEY 147 DE 2025 SENADO</p> <p>REFRENDADO POR: RODOLFO ENRIQUE SALAS FIGUEROA/DIRECTOR JURÍDICO (E) - MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL</p> <p>NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: No 147/2025 SENADO - N° 049/2024 CAMARA</p> <p>TÍTULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DEL CUAL SE ASEGURAN SERVICIOS SOCIALES COMPLEMENTARIOS EN SALUD EN EL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD PARA POBLACION EN CONDICION DE VULNERABILIDAD V SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p>NÚMERO DE FOLIOS: VEINTE (20) FOLIOS</p> <p>Atentamente,  PRAXERE JOSÉ OSPINO REY Secretario General Comisión Séptima <small>Proyecto de Ley 147/2025 Senado Revisó y aprobó: Praxere José Ospino Rey / Secretario General</small></p>	<div style="text-align: right;">  <p>Al contestar cite Radicado 2026112002023821 Fecha: 25-05-2026 15:22:10 Destinatario: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLES GONZÁLEZ Consulte su trámite en: https://controldoc.minsalud.gov.co/ControlDocP QR/Consulta Código de verificación: MR4Z0</p>  </div> <p>Bogotá D.C., 25 de mayo de 2026.</p> <p>Doctor, DIEGO ALEJANDRO GONZALEZ GONZALEZ Secretario General del Senado. Congreso de la República secretaria.general@senado.gov.co leyes@senado.gov.co Carrera7 No.8-68 Bogotá D.C</p> <p>ASUNTO: Radicado 2026300000235923, concepto institucional componente jurídico al proyecto de Ley 147 de 2025 Senado, "por medio del cual se aseguran servicios sociales complementarios en salud en el sistema general de seguridad social en salud para población en condición de vulnerabilidad v se dictan otras disposiciones".</p> <p>Respetado doctor González,</p> <p>Con relación al radicado del asunto, frente a la solicitud de comunicar las consideraciones pertinentes respecto al Proyecto de Ley 147 de 2025 Senado, "por medio del cual se aseguran servicios sociales complementarios en salud en el sistema general de seguridad social en salud para población en condición de vulnerabilidad v se dictan otras disposiciones", que cuenta con ponencia para primer debate en senado, esta Dirección Jurídica en ejercicio de las competencias que le asisten, en especial la prevista en el artículo 3, de la Resolución 879 de 2023, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinentes realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones conforme a las argumentaciones que se expondrán a continuación:</p>
<p>1. Antecedentes</p> <p>La Dirección Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social, recibió el memorando radicado 2026300000235923 del Viceministerio de Protección Social por medio del cual remitió el concepto técnico unificado, consolidado y actualizado en un único radicado contentivo del documento y acompañado de los anexos enunciados en el artículo 8 de la Resolución 879 de 2023 "Por la cual se establecen directrices para el trámite y emisión de conceptos institucionales a los proyectos de ley y de actos legislativos que cursan en el Congreso de la República y en relación con sus posibles objeciones presidenciales", del proyecto de Ley 147 de 2025 Senado, "por medio del cual se aseguran servicios sociales complementarios en salud en el sistema general de seguridad social en salud para población en condición de vulnerabilidad v se dictan otras disposiciones".</p> <p>2. Concepto institucional, componente jurídico</p> <p>Una vez revisado y analizado el concepto técnico unificado, consolidado y actualizado suscrito por el Viceministerio de Protección Social y la gaceta 320 del 20 de abril de 2026 contentiva del texto para primer debate en Senado del Proyecto de Ley 147 de 2025 Senado, "por medio del cual se aseguran servicios sociales complementarios en salud en el sistema general de seguridad social en salud para población en condición de vulnerabilidad v se dictan otras disposiciones".</p> <p>De conformidad con lo anterior, se presenta a continuación las observaciones desde un punto de vista jurídico, sobre el texto del proyecto de Ley No. 147 de 2025 S radicado por los Honorables Senadores Esteban Quintero Cardona del partido Centro Democrático, Yenny Esperanza Roza Zambrano del partido Centro Democrático, María Fernanda Cabal Molina del partido Centro Democrático, Karina Espinosa Oliver del partido Liberal Colombiano, Carlos Julio González Villa del Partido Cambio Radical y los Honorables Representantes Yenica Sugein Acosta Infante del partido Centro Democrático, James Hermenegildo Mosquera Torres del partido Consejo Comunitario Mayor De Novita "Cocoman", Oscar Darío Pérez Pineda del partido Centro Democrático, Hugo Danilo Lozano Pimiento del partido Centro Democrático, Olmes De Jesús Echeverría De La Rosa del partido Centro Democrático, Carlos Edward Osorio Aguiar del partido Centro Democrático, Oscar Leonardo Villamizar Meneses del partido Centro Democrático, el 24 de julio de 2024, que fue asignado a la Comisión Séptima Constitucional Permanente.</p> <p>2.1 Consideraciones del Viceministerio de Protección Social:</p> <p>Para este Ministerio, la iniciativa es de interés e incide en las obligaciones y responsabilidades del ejecutivo por tratarse de aspectos que afecta la salud e integridad de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud - SGSSS y al Sistema de Salud, tanto en el aseguramiento en salud, como los regímenes especiales y de excepción a la luz del artículo 279 de la Ley 100 de 1993.</p>	<p>Ahora bien, el proyecto no determina claramente la fuente financiación de estos servicios, tema que debe ser aclarado en la propia norma que se proyecta y así se desprende del artículo 9° de la Ley 1751 de 2015, estatutaria del derecho fundamental a la salud. De esta manera, la iniciativa tiene un alcance muy limitado y mantendría la ambigüedad existente hasta el momento. Este aspecto debe estar en consonancia con lo previsto en materia de integralidad, también contenido en el artículo 8° de la mencionada ley.</p> <p>No obstante, y como se indica en el concepto inicial, ciertas afirmaciones en la exposición de motivos conducirían a considerar la eventual afectación de los recursos destinados a la financiación de salud, precisamente por una zona gris que se construye entre lo que es específicamente una atención en salud, aquello que es estrictamente necesario para su prestación en concreto y lo que atañe a los determinantes sociales en salud.</p> <p>Teniendo en cuentas lo anterior, se reitera el marco teórico que dio origen al concepto inicial que sirve de base y sustento para la construcción de presente.</p> <p>2.1. Antecedentes: de los servicios complementarios a los servicios complementarios en salud.</p> <p>El tema de los servicios complementarios fue planteado inicialmente en la Ley 100 de 1993 en su libro IV. No obstante, y teniendo en cuenta el enfoque de esa norma, su pretensión se limitaba a estructurar un programa para la población llamada entonces, ancianos indigentes, consistente en un apoyo de un 50% del salario mínimo mensual vigente.</p> <p>Ahora bien, el desarrollo de los derechos sociales en el país y, más aún, el reconocimiento de la importancia del derecho fundamental a la salud, generó que la protección que solicitaba la población trascendiera de los aspectos típicamente relacionados con las prestaciones de servicios de salud hacia temas como el transporte, el hospedaje, la alimentación y el cuidado de la persona, y en varias de las decisiones el Tribunal Constitucional se ampararon tales prestaciones.</p> <p>Este desarrollo estuvo en correspondencia con una visión de la salud más amplia. Dentro de esta evolución se deben tener en cuenta aspectos, incluso anteriores a la estructuración del SGSSS en 1993, provenientes de los instrumentos internacionales de derechos humanos, tanto a nivel mundial como a nivel regional.</p> <p>Al respecto, en el preámbulo de la constitución de la Organización Mundial de la Salud—OMS, de 1946 se indicó que "[l]a salud es un estado de completo bienestar físico y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades". Por su parte, la declaración universal de derechos humanos de 1948 de la ONU, destacó el carácter esencial de todos los derechos [1], como parte de la condición humana (art. 2°) y, en cuanto a la salud, resaltó su importancia dentro de un nivel de vida adecuado (art. 25). Hubo, sin embargo, una fractura entre derechos sociales e individuales como dos formas de ver el mundo de acuerdo a las pertenencias</p>

ideológicas que dio lugar, 18 años después, a dos pactos por cada grupo de estos. A finales de 1966, se adoptaron el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos PIDCP y el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales PIDESC [2], los cuales entrarían en vigencia 10 años después. En el tema de salud, el artículo 12 del PIDESC señaló lo siguiente:

Artículo 12. 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

- La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;
- El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente (sic);
- La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;
- La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

Este planteamiento se reforzó a nivel interamericano, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en 1969[3] que los cataloga como económicos, sociales y culturales y dispone un desarrollo progresivo (art. 26). Solo alude a la salud como elemento para restringir ciertos derechos civiles y políticos (arts. 13, 15, 16 y 17). La convención definió la regulación de tales derechos a otro acto que finalmente es expedido diecinueve años después, en lo que hoy se conoce como el Protocolo de San Salvador [4]. El artículo 10° del mismo resalta una serie de elementos, algunos de ellos presentes en el PIDESC como son la definición de salud, las medidas de prevención y la universalización. El protocolo, además, la cataloga como un bien público e incorpora la atención primaria en salud, la educación y el énfasis en grupos vulnerables.

A esto se sumó un nuevo énfasis de las Naciones Unidas en la década del ochenta por lograr el cumplimiento de los derechos sociales, económicos y culturales por parte de los Estados firmantes que se materializó con la creación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –CDESC- en 1985. Dicho Comité adoptó, entre otras, la Observación General 14 de 2000[5], guía para la aplicación del PIDESC en lo que a salud se refiere, y que se retoma en la ley estatutaria, 1751 de 2015. La Observación desarrolla lo que el CDESC denomina como las cuestiones esenciales que emergen del artículo 12 del PIDESC. Resalta su carácter fundamental (1), dentro de una definición amplia de salud (4), y su relación con otros derechos humanos de esa stirpe como la alimentación, la vivienda, el trabajo (3, 15). Analiza el contenido normativo del artículo 12 del PIDESC (7 a 17), y señala los elementos esenciales e interrelacionados que deben atenderse para garantizar el derecho a la salud, a saber, la disponibilidad, la accesibilidad, la

aceptabilidad y la calidad. Dentro de los temas especiales de alcance general (18 a 27) están la igualdad y la no discriminación (que se complementa con la Observación General 20 de 2009 sobre no discriminación de derechos sociales, culturales y económicos), la perspectiva de género, el tratamiento a los niños, niñas y adolescentes, las personas mayores, las personas con discapacidades y los pueblos indígenas. En cuanto a las obligaciones de los Estados frente al derecho a la salud (30 a 37) se enuncian las de respetar, proteger y cumplir. En su ejercicio, mediante la Observación General el CDESC determina una serie de violaciones a las obligaciones indicadas (46 a 52). Enuncia en el capítulo IV la aplicación de las medidas a nivel nacional y en el V las obligaciones de los actores que no son Estados parte (53 a 65).

A nivel jurisprudencial, y atendiendo ese desarrollo, varias han sido las sentencias que ampararon la salud en esa concepción amplia, incluyendo servicios complementarios en salud, asociados a determinantes sociales en salud.

Dentro de los desarrollos recientes, en materia de transporte, alojamiento de pacientes y acompañantes, la Corte Constitucional ha precisado:

Esta Corporación [6] ha determinado que el transporte y los viáticos requeridos para asistir a los servicios de salud no constituyen servicios médicos [7]. No obstante, ha precisado que estos constituyen elementos de acceso efectivo en condiciones dignas [8]. [...]

La alimentación y alojamiento del afectado

20. Esta Corporación ha señalado que estos dos elementos no constituyen servicios médicos [9]. Por lo tanto, cuando un usuario es remitido a un lugar distinto al de su residencia para recibir atención médica, por regla general, los gastos de estadía deben ser asumidos por él. Sin embargo, esta Corte ha determinado que no es posible imponer barreras insuperables para asistir a los servicios de salud, razón por la que de manera excepcional ha ordenado su financiamiento.[10] En consecuencia, se han establecido las siguientes subreglas para determinar la procedencia de estos servicios:

"i) se debe constatar que ni los pacientes ni su familia cercana cuentan con la capacidad económica suficiente para asumir los costos; ii) se tiene que evidenciar que negar la solicitud de financiamiento implica un peligro para la vida, la integridad física o el estado de salud del paciente; y, iii) puntualmente en las solicitudes de alojamiento, se debe comprobar que la atención médica en el lugar de remisión exige más de un día de duración se cubrirán los gastos de alojamiento." [11]

Igualmente, ha indicado:

123. Así, aunque el servicio de transporte no es en sentido estricto una prestación de salud, la jurisprudencia constitucional ha establecido que "en

algunas ocasiones, es un mecanismo de acceso a los servicios de salud, que puede constituirse en una barrera para el usuario, cuando este debe asumir su costo y no cuenta con recursos para ello" [12].

124. Por tanto, las EPS tienen la obligación de remover cualquier tipo de barrera o limitación que suponga una restricción desproporcional a la efectiva prestación de servicios en salud que requiere un usuario, pues, de lo contrario, se estará ante una afectación del derecho a la salud y un obstáculo injustificado al pleno goce de este. Situación que cobra particular relevancia cuando se está ante personas en condición de vulnerabilidad, como lo son los niños, las personas de la tercera edad y las personas que por sus condiciones físicas o mentales se hallan en condiciones de debilidad manifiesta.[13]

De esta manera, la Corte Constitucional reconoce que no son, en general, prestaciones propias del sector salud pero que, sin duda alguna, permiten el acceso a las mismas. Esta diferencia plantea, por lo tanto, una claridad en la fuente de financiación.

2.2. El esquema planteado en la Ley 1751 de 2015.

La adopción de la Ley 1751 de 2015 efectuó una serie de claridades en torno al derecho a la salud, además de declarar su carácter fundamental. Así, desde el artículo 2° de dicha norma se especificó su naturaleza y contenido, así:

Artículo 2°. Naturaleza y contenido del derecho fundamental a la salud. El derecho fundamental a la salud es autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo.

Comprende el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud. El Estado adoptará políticas para asegurar la igualdad de trato y oportunidades en el acceso a las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación para todas las personas. De conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política, su prestación como servicio público esencial obligatorio, se ejecuta bajo la indelegable dirección, supervisión, organización, regulación, coordinación y control del Estado.

La norma enuncia las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación, asociados a los conceptos de preservación, mejoramiento y promoción de la salud. Es decir, en esa norma se establecen, grosso modo, los elementos que comprenden ese derecho fundamental.

Con base en lo anterior, que especifica el alcance de lo que se entiende por salud, el párrafo del artículo 9 de la Ley 1751 de 2015 señala que:

"se entiende como determinantes sociales de salud aquellos factores que determinan la aparición de la enfermedad, tales como los sociales, económicos,

culturales, nutricionales, ambientales, ocupacionales, habitacionales, de educación y de acceso a los servicios públicos, los cuales serán financiados con recursos diferentes a los destinados al cubrimiento de los servicios y tecnologías de salud."

Para entender esta norma en el contexto de la Ley 1751, es necesario corroborar la misma con el párrafo del artículo 8° precedente de integralidad y las razones que llevaron a la Corte Constitucional a declarar su inexistencia que estableció:

Parágrafo. Para efectos del presente artículo se entiende por tecnología o servicio de salud aquellos directamente relacionados con el tratamiento y el cumplimiento del objetivo preventivo o terapéutico. Aquellos servicios de carácter individual que no estén directamente relacionados con el tratamiento y cumplimiento del objetivo preventivo o terapéutico, podrán ser financiados, en caso de que no existiese capacidad de pago, con recursos diferentes a los destinados al cubrimiento de los servicios y tecnologías en salud, en el marco de las políticas sociales del Estado.

Sobre esta disposición, señaló la Alta Corporación:

"Este enunciado legal implica una restricción al acceso efectivo al derecho. Reparos sobre el mismo se observan en varias intervenciones, en las cuales, se avisa que dicho precepto podría comprometer la prestación de servicios usualmente discutidos en sede de tutela, tal es el caso de los pañales, las prótesis, el financiamiento de transportes, etc.

La Sala encuentra que el enunciado legal comporta una restricción en el acceso al derecho, al condicionar la inclusión o exclusión del servicio a la indefinición que implica la vinculación directa con el tratamiento. Cabría preguntar quién define tal relación directa en el caso concreto. El espectro de posibilidades va desde el médico hasta el usuario, pasando por todos los componentes de la instancia administrativa de la prestación del servicio. Cabría inquirir qué se ha de entender como relacionado directamente y qué no. Aspectos todos ellos que no se encuentran determinados en el precepto y amenazan la realización efectiva del derecho.

Entonces, es pertinente preguntarse ¿es constitucionalmente admisible incorporar en la ley una restricción indeterminada que puede impedir el ejercicio e incluso, negar la titularidad de un derecho fundamental garantizado por el Estado? Para la Corte, se trata de la consagración en la ley de una limitación al derecho, en cuanto, se abre la posibilidad de poner en tela de juicio el acceso a un servicio de salud, dada la falta de certeza sobre el tipo de relación entre la necesidad en salud y el servicio o tecnología del caso.

Para la Sala, preceptos como el contenido en el párrafo del artículo 8° en lugar de reforzar el principio de integralidad, dan pábulo para que agentes del sistema consideren que servicios cubiertos por el sistema de salud, no deben

ser brindados, generando con ello un detrimento al derecho fundamental a la salud. Entiende la Corte que esos márgenes de indefinición, son los que han dado lugar a las denominadas "lagunas" o "zonas grises", en las cuales, se encuentran servicios o tecnologías que ni están incluidos en el sistema de salud, ni están excluidos del mismo. Esa situación, es la que ha dado lugar, en no pocas ocasiones, a que el juez de tutela sea convocado a proteger un derecho fundamental, esto es, a restaurar el valor normativo de la Constitución en casos concretos." [14]

Ya en cuanto a los determinantes sociales de salud, la misma sentencia, reconoce el carácter amplio del concepto de salud, y destaca en ella la Declaración de Adelaida, acerca de la salud en todas las políticas. Esto se ve corroborado en la sentencia que realizó el control constitucional oficioso a la que se convertiría en la Ley 1751 de 2015, así:

"En lo que concierne al parágrafo se ha cuestionado por algún interviniente la definición propuesta por el legislador. Entiende la Sala que su deber constitucional, no es el de verificar la exactitud técnica o científica de los contenidos de la Ley, salvo que con tales definiciones o conceptos se vulnera la Constitución y, no es este el caso. No hay en la intervención elementos que permitan cuestionar, en términos de constitucionalidad, la definición propuesta por el legislador.

Finalmente, se observa un mandato según el cual los factores determinantes sociales de salud, serán financiados con recursos diferentes a los destinados para el cubrimiento de los servicios y tecnologías en salud. Para el Tribunal Constitucional no se desconoce la Constitución cuando el legislador, en uso de su potestad, establece que los recursos destinados a un sector, no deben cubrir los gastos que comporte otro, más cuando en el precepto se reconoce que esos otros sectores serán financiados con otros recursos." [15]

Esta posible indefinición entre lo que está directamente relacionado con un servicio de salud y los determinantes sociales pareciera aclararse con lo previsto en el artículo 15 de la Ley 1751 al asociar los conceptos de tecnologías y servicios con las fases de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación, y, en principio, los servicios complementarios no cumplirían con los objetivos y finalidades asociados tales fases, sin desconocer su importancia en el acceso efecto al derecho fundamental a la salud.

Ahora bien, aunque el concepto de servicios complementario en salud puede considerarse difuso, el proyecto de ley en comentario lo alindera, tomando en cuenta, lo siguiente:

"...aquellos servicios que necesita una persona para poder tener acceso efectivo a los servicios de salud en sitios diferentes de donde reside y su condición socioeconómica le impide proporcionarlos por sí misma. Entre otros, son servicios de transporte, hospedaje, acompañantes y cuidados crónicos de

enfermería en casa; dirigido a población con índices de pobreza multidimensional altos." (Se resalta).

Es decir, la norma proyectada destaca los elementos de distancia en el servicio de salud y, a la vez, condición socioeconómica.

En este sentido, si bien los servicios sociales complementarios estarían a medio camino entre la atención en salud y los determinantes sociales en salud, los mismos estarían enfocados a condiciones aledañas pero externas a la prestación o tecnología en salud y de allí la noción de "complementariedad", que atañe a lo que perfecciona algo.

A través de este análisis de los antecedentes de los servicios sociales complementarios y su actual caracterización, es posible considerar que, en principio, los mismos deberían financiarse con recursos diferentes a los previstos para la financiación de prestaciones y tecnologías en salud. De hecho, el artículo 2° del proyecto de ley parte de la base de la necesidad de establecer una fuente de financiación de los mismos, teniendo en consideración, adicionalmente, el principio de destinación específica, también contenido en la Ley 1751 de 2015, artículo 25.

2.2.1. Consideraciones generales

El objeto del proyecto de ley es determinar la forma en que se asuman servicios sociales complementarios en salud, entendidos como aquellos servicios que necesita una persona para poder tener acceso efectivo a los servicios de salud en sitios diferentes de donde reside y su condición socioeconómica le impide proporcionarlos por sí misma. Entre otros, son; servicios de transporte, hospedaje, acompañantes y cuidados crónicos de enfermería en casa; dirigido a población con índices de pobreza multidimensional.

Esta materia se pretende regular por medio de la adición de articulado a una ley ordinaria, lo cual es acertado pues no se encuentra sujeta a reserva de ley estatutaria u orgánica. En ese sentido, el objeto general del proyecto de ley es competencia del legislador ordinario, ya que, en principio, todos los temas pueden ser regulados por el Congreso mediante ley, en concordancia con el principio de legalidad o de cláusula general de competencia del congreso, que ha sido explicado en la Sentencia C-507 de 2014, con Magistrado Ponente Dr. Mauricio González Cuervo, así:

"La expresión reserva de ley tiene varios significados o acepciones, en primer lugar se habla de reserva general de ley en materia de derechos fundamentales, para hacer referencia a la prohibición general de que se puedan establecer restricciones a los derechos constitucionales fundamentales en fuentes diferentes a la ley. Sólo en normas con rango de ley se puede hacer una regulación principal que afecte los derechos

fundamentales. En segundo lugar la expresión reserva de ley se utiliza como sinónimo de principio de legalidad, o de cláusula general de competencia del Congreso, la reserva de ley es equivalente a indicar que en principio, todos los temas pueden ser regulados por el Congreso mediante ley, que la actividad de la administración (a través de su potestad reglamentaria) debe estar fundada en la Constitución (cuando se trate de disposiciones constitucionales con eficacia directa) o en la ley (principio de legalidad en sentido positivo). Y en tercer lugar, reserva de ley es una técnica de redacción de disposiciones constitucionales, en las que el constituyente le ordena al legislador que ciertos temas deben ser desarrollados por una fuente específica: la ley. En este último sentido todos los preceptos constitucionales en los que existe reserva de ley imponen la obligación que los aspectos principales, centrales y esenciales de la materia objeto de reserva estén contenidos (regulados) en una norma de rango legal. Es decir, en la ley en cualquiera de las variantes que pueden darse en el Congreso de la República, decretos leyes, o decretos legislativos. Las materias que son objeto de reserva de ley pueden ser "delegadas" mediante ley de facultades extraordinarias al Ejecutivo para que sea éste quien regule la materia mediante decretos leyes. Pero las materias objeto de reserva de ley no pueden ser "desregalizadas", esto es, el legislador no puede delegar al Ejecutivo que regule esa materia mediante reglamento, en desarrollo del artículo 189.11 de la Constitución."

2.2.2 Consideraciones específicas

En el presente acápite se realizan observaciones a algunos artículos del proyecto de ley, teniendo en cuenta el criterio técnico del Viceministerio:

ARTÍCULO	COMENTARIOS
<p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto determinar los servicios sociales complementarios en salud, dirigidos exclusivamente a personas en condición de pobreza extrema y pobreza, de acuerdo con los instrumentos de identificación socioeconómica sea el Sisbén o el que haga sus veces y población indígena, entendidos como aquellos servicios que requiere una persona para el acceso efectivo a los servicios de salud en sitios diferentes de donde reside y que en razón a su condición socioeconómica le impide proporcionarlos por sí misma y</p>	<p>El Viceministerio de Protección Social, a través de memorando con radicado No. 2026300000235923 conceptuó:</p> <p><i>En primer término, el artículo 1° tiende a modificar la población beneficiaria y focalizarla a personas en pobreza y extrema pobreza, así como población indígena.</i></p> <p><i>Dicha propuesta, además de estar restringiendo la potencial población beneficiaria, debe indicarse que no pueden financiarse con el aseguramiento en salud y los recursos de destinación específica para servicios y tecnologías. A la luz del parágrafo del artículo 9 de la</i></p>

cuando estos servicios no se encuentren cubiertos en el Plan de Beneficios en Salud (PBS).

Se entenderán como servicios sociales complementarios aquellos que, sin constituir tecnologías o procedimientos médicos, son necesarios para garantizar condiciones mínimas de acceso, continuidad o permanencia, integralidad y complementariedad en los procesos de atención en salud. Entre ellos se encuentran:

- Transporte por fuera de la residencia del paciente y su acompañante.
- Alojamiento temporal durante el tratamiento paciente y acompañante.
- Apoyo para la adquisición de pañales, productos de aseo e higiene personal requeridos por condiciones clínicas permanentes.
- Alimentación especial o complementaria prescrita.
- Asistencia de cuidadores no profesionales cuando el paciente no pueda valerse por sí mismo y no cuente con red de apoyo.

Parágrafo 1. Los servicios contemplados en el presente artículo se prestarán siempre que no se encuentren incluidos en el plan de beneficios en salud (PBS), y su necesidad sea determinada por concepto médico o social debidamente válido por la entidad competente.


Parágrafo 2. La autorización, gestión y provisión de los servicios sociales complementarios en salud estará a

la misma Ley Estatutaria de Salud, el mismo legislador impartió que se deben asumir con recursos diferente a los destinados a la cobertura de los servicios y tecnologías en salud, que en concurrencia con las Leyes 100 de 1993, 1122 de 2007 y 1438 de 2011, principalmente, solo corresponden al ámbito de salud para las fases, como se mencionó previamente, de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación.

El proyecto plantea una autorización por parte del médico tratante o de un trabajador social y la autorización, gestión y provisión con cargo a la EPS, con lo cual se refuerza el problema ya evidenciado.

<p>cargo de la EPS del afiliado, de conformidad con los lineamientos que expida el Ministerio de Salud y Protección Social. La solicitud deberá resolverse dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su radicación.</p> <p>Artículo 2°. El Gobierno nacional determinará la fuente de financiación, la cobertura y la población beneficiaria de los servicios sociales complementarios de salud, priorizando los departamentos que presenten altos índices de pobreza multidimensional y de difícil acceso geográfico.</p> <p>El Viceministerio de Protección Social, a través de memorando con radicado No. 202630000235923 conceptuó:</p> <p><i>El artículo 2 del proyecto de ley asigna al Gobierno Nacional la forma en que se asumirán los servicios sociales en salud, su fuente para financiarlos y su cobertura poblacional, geográfica de servicios, priorizando los departamentos que presenten altos índices de pobreza multidimensional y de difícil acceso geográfico. En este caso se desconocería que el sistema de salud es más que el SGSSS y el aseguramiento en salud, encontrándose de igual manera, que los regímenes especiales y excepción quedan por fuera de dicho proyecto.</i></p> <p><i>Aún más, si el artículo 9° de la Ley 1751 alude a la creación de mecanismos y las fuentes de financiación, lo requerido en la norma es determinar los mecanismos, fuentes y coberturas. No obstante, la norma revisada delega en el Gobierno Nacional para tales propósitos, sin tener en cuenta, adicionalmente, la Ley 819 de 2003.</i></p> <p><i>Al respecto, es importante destacar que, si bien el Ministerio de Hacienda y Crédito Público es, a nivel de gobierno nacional, la autoridad fiscal, no puede, por sí mismo, crear fuentes de financiación (tributos o rentas con destino específico) sino que debe</i></p>	<p><i>impulsar esa iniciativa (art. 154 C.Pol) al Congreso de la República para que así lo regule. Se insiste, entonces, que el proyecto de ley resulta incompleto y no materializa el objeto que debe desarrollarse al tenor de lo previsto en la ley estatutaria.</i></p> <p><i>Ahora bien, esta ausencia de especificidad del proyecto afecta el mismo al no precisar el impacto fiscal del mismo como una obligación congresional. Se observa que para determinar el impacto fiscal hay una suerte de indeterminación pues el enunciado de servicios es taxativo. En efecto, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 dispone lo siguiente:</i></p> <p><i>"Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.</i></p> <p><i>Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.</i></p> <p><i>El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en</i></p>
<p><i>el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.</i></p> <p><i>Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</i></p> <p><i>En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaria de Hacienda o quien haga sus veces." (Negrilla fuera de texto para resaltar).</i></p> <p><i>Al revisar el texto publicado, no se advierte un análisis del impacto presupuestal de las decisiones que corresponde al sector salud. La importancia de esta exigencia fue resaltada por la Corte Constitucional en la sentencia C-161 de 2024[16], en los siguientes términos:</i></p> <p><i>122. La Corte Constitucional ha enfatizado que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 prevé un mandato general de ineludible cumplimiento: efectuar el análisis del impacto fiscal de todos los proyectos de ley, ordenanza o acuerdo que prevean una orden de gasto, un beneficio tributario o una</i></p>	<p><i>reducción de ingresos. El análisis de impacto fiscal debe ser explícito y compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)[17]. El MFMP es "un instrumento de planeación financiera que contiene un recuento del comportamiento de la economía del país en el año anterior, establece las metas macroeconómicas anuales a un horizonte de 10 años y define la hoja de ruta para alcanzarlas, con base en análisis y proyecciones de las principales variables macroeconómicas" [18]. El MFMP es un referente para la estructuración, deliberación y aprobación de cualquier iniciativa legislativa que contemple erogaciones con los recursos públicos o beneficios tributarios [19]. En efecto, la Ley 819 de 2003 exige que el MFMP contenga, entre otras, "[e]l costo fiscal de las leyes sancionadas en la vigencia fiscal anterior" [20]. [...]</i></p> <p><i>142. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, al examinar el cumplimiento de las cargas deliberativas a cargo del Congreso de la República, no le corresponde a la Corte Constitucional llevar a cabo un "control constitucional a la calidad del debate" [21]. Con todo, este tribunal ha enfatizado que la carga de deliberación no es una simple formalidad. Para cumplir con las finalidades constitucionales que persigue el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, debe existir -</i></p>

<p>y la Corte debe constatarlo-una deliberación "mínima" [22] o por lo menos "somera" [23] sobre el concepto del MHCP y, en concreto, sobre los referentes básicos del impacto fiscal. Una deliberación abiertamente deficitaria "priva de todo contenido el carácter orientador del criterio de sostenibilidad fiscal, que, a pesar de no ofrecer referentes de validez material específicos, sí establece una pauta de acción al momento que los órganos toman la decisión de aprobar o improbar medidas con algún impacto fiscal" [24].</p> <p><i>En este punto, un antecedente de importancia en este debate y en punto a la financiación, sería considerar la Ley 2456 de 2025, que crean los fondos de protección que podría tenerse en cuenta en la medida en que en la misma ya se consideran unas fuentes de financiación (art. 3°). La idea sería explorar esta clase de mecanismos y ampliar los usos, pues en la destinación se incluye el acceso a cuidadores. Obviamente, debe tenerse en cuenta que esta norma está centrada personas con discapacidad.</i></p>	<p>El Viceministerio de Protección Social, a través de memorando con radicado No. 2026300000235923 conceptuó:</p> <p><i>En cuanto el artículo 3 del proyecto, el mismo estaría imputando adicionalmente cargas al aseguramiento, sin tener en cuenta otra población vulnerable en</i></p>	<p>servicio funerario y que por condiciones de salud sean trasladados o remitidos fuera de su lugar de residencia y que, debido a su situación de salud, fallezcan.</p>	<p><i>regímenes diferentes al contributivo y subsidiado para que por condiciones de salud al ser trasladados o remitidos fuera de su lugar de residencia y, que debido a su situación de salud fallecen, la forma de asumir servicios de transporte y traslado de cadáver, situación particular que no se enmarca en lo dispuesto en el aseguramiento, así como lo referente a la norma superior en artículos 48 y 49 en lectura armónica con el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015.</i></p>
<p>Artículo 3°. El Gobierno nacional determinará el responsable y fuente de financiación para el pago del traslado del cadáver al lugar de residencia, de la población campesina, Rrom, indígena, negra, afrodescendiente, raizal, palenquera, del nivel A, B y C del SISBÉN, o el instrumento de focalización que haga sus veces, que no tengan pago</p>	<p><i>En cuanto el artículo 3 del proyecto, el mismo estaría imputando adicionalmente cargas al aseguramiento, sin tener en cuenta otra población vulnerable en</i></p>	<p>Artículo 4°. El Gobierno nacional reglamentará las disposiciones aquí contenidas, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.</p>	<p>El Viceministerio de Protección Social, a través de memorando con radicado No. 2026300000235923 conceptuó:</p> <p><i>En cuanto al término de reglamentación previsto en el artículo 4°, se debe tener en cuenta lo indicado por la Corte Constitucional sobre el particular, así:</i></p> <p>8.- Respecto del primer tópico, debe la Sala recordar cómo la jurisprudencia constitucional ha insistido en que someter la potestad reglamentaria a una limitación de orden temporal significa desconocer lo establecido en el artículo 189 numeral 11, superior [25][33]. Según lo previsto en el referido precepto constitucional, la potestad reglamentaria no solo radica en cabeza del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, sino que el Presidente conserva dicha potestad durante todo el tiempo de vigencia de la ley con el fin de asegurar su cumplida ejecución. En otras palabras: el legislador no</p>
<p>puede someter a ningún plazo el ejercicio de la potestad reglamentaria. Al haber sujetado el artículo 19 el ejercicio de tal potestad a un plazo, incurrió en una práctica que contradice lo dispuesto por el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Nacional, motivo por el cual la Sala declarará inexecutable el siguiente aparte del artículo 19 de la Ley 1101 de 2006: "en un plazo no superior a seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia."</p>	<p>las desigualdades de los determinantes sociales de la salud que incidan en el goce efectivo del derecho a la salud, promover el mejoramiento de la salud, prevenir la enfermedad y elevar el nivel de la calidad de vida. Estas políticas estarán orientadas principalmente al logro de la equidad en salud.</p> <p>PARÁGRAFO. Se entiende por determinantes sociales de salud aquellos factores que determinan la aparición de la enfermedad, tales como los sociales, económicos, culturales, nutricionales, ambientales, ocupacionales, habitacionales, de educación y de acceso a los servicios públicos, los cuales serán financiados con recursos diferentes a los destinados al cubrimiento de los servicios y tecnologías de salud.</p> <p>Es importante enfatizar que la Ley 1751 de 2015, artículo 25, artículo 4, en articulación con los artículos 48 y 49 de la constitucional frente a los recursos de salud de destinación específica hacen que este proyecto de ley tenga un problema adicional de constitucionalidad pues al ser una norma estatutaria, condiciona la regulación de las normas ordinarias.</p> <p>No se materializaría el propósito previsto en la Ley 1751 y, por el contrario, delega una facultad en el Gobierno Nacional que resulta indelegable pues es el propio legislador, con la iniciativa gubernamental, el que debe especificar una fuente de financiación. Este es otro elemento que permite evidenciar que el proyecto está incompleto y no tendría un efecto específico en la regulación de los servicios sociales complementarios.</p> <p>Ahora bien, entendemos que el Estado debe propender por una solución de esta problemática y cumplir, precisamente, con lo previsto en el artículo 9° de la Ley 1751. En este sentido un antecedente de importancia en este debate y en punto a la financiación, sería considerar la Ley 2456 de 2025, que crean los fondos de protección que podría tenerse en cuenta en la medida en que en la misma ya se consideran unas fuentes de financiación (art. 3°). La idea sería explorar esta clase de mecanismos y ampliar los usos, pues en la destinación se incluye el acceso a cuidadores. Obviamente, debe tenerse en cuenta que esta norma está centrada personas con discapacidad.</p> <p>Finalmente, como se ha indicado, el proyecto de ley debe ser considerado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entre otros sectores como el de Igualdad y Equidad y el Departamento de Prosperidad Social, teniendo en cuenta que imponer cargas y montos económicos a los recursos públicos asignados a la salud, sin hacer los estudios respectivos y análisis de impacto presupuestario y fiscal genera un riesgo de sostenibilidad y suficiencia.</p>		
<p>3. Conclusiones</p> <p>Teniendo en cuenta el análisis jurídico anterior, se puede concluir que el Proyecto de Ley 147 de 2025 Senado, "por medio del cual se aseguran servicios sociales complementarios en salud en el sistema general de seguridad social en salud para población en condición de vulnerabilidad y se dictan otras disposiciones", es INCONVENIENTE atendiendo también a las siguientes conclusiones:</p> <p>3.1. El Viceministro de Protección Social, concluyó en el concepto técnico al proyecto de ley lo siguiente:</p> <p><i>Si bien los ajustes realizados propenden por una focalización mayor de los beneficiarios de los servicios complementarios subyace el reparo formulado en torno a la fuente que los financiaría. Adicionalmente, se observa que para determinar el impacto fiscal hay una suerte de indeterminación pues el enunciado de servicios es taxativo.</i></p> <p><i>Desde el Ministerio se ha sostenido que la jurisprudencia constitucional establece la obligación del Estado de proveer servicios sociales complementarios en salud para garantizar el derecho a la salud de todos los ciudadanos, sin discriminación alguna y, en ciertos casos, ha enfatizado en la condición de vulnerabilidad, pero también ha sido enfática en que no tienen que ser con los recursos públicos asignados a la salud en el marco de la Ley 1751 de 2015 artículo 9, parágrafo, artículo 25 y Leyes 100 de 1993, 1122 de 2007 y 1438 de 2011. Específicamente el artículo 9° de la Ley 1751 de 2015 establece lo siguiente:</i></p> <p>ARTÍCULO 9o. DETERMINANTES SOCIALES DE SALUD. Es deber del Estado adoptar políticas públicas dirigidas a lograr la reducción de</p>	<p>3.2. Se resalta que, los lineamientos para la prestación de servicios de salud deben estar sometidos a los procedimientos técnicos y normativos, además de contar con evidencia científica, por tal razón, es importante que las disposiciones propuestas en el proyecto cuenten con el respaldo técnico científico respectivo.</p>		

<p>4. Solicitud de publicación de concepto institucional</p> <p>En vista de la relevancia del proyecto de ley aquí conceptuado, y en cumplimiento de lo establecido en el numeral 7 del artículo 6 del Decreto 4107 de 2011, el cual preceptúa:</p> <p><i>Artículo 6. Funciones del Despacho del Ministro de Salud y Protección Social. Además de las señaladas por la Constitución Política y el artículo 61 de la Ley 489 de 1998, el Despacho del Ministro de Salud y Protección Social tendrá las siguientes funciones:</i></p> <p><i>(...) 7. Presentar, orientar e impulsar los proyectos de actos legislativos y de ley ante el Congreso de la República, en las materias relacionadas con los objetivos y funciones del Ministerio.</i></p> <p>Solicitamos amablemente se realice la publicación del presente concepto en la en la gaceta oficial del Senado de la República, y se vincule el concepto institucional de esta cartera ministerial al proyecto de ley en mención.</p> <p>En estos términos, se emite el concepto institucional, componente jurídico, por parte de la Dirección Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>RODOLFO ENRIQUE SALAS FIGUEROA Director Jurídico (E)</p> <p><small>Elaboró: Camila Andrea Trujillo Sánchez Revisó/Aprobó: C.R. Abello – Subdirector de Asuntos Normativos</small></p>	<p>LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., al día (02) del mes de junio del año dos mil veintiséis (2026) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes consideraciones:</p> <p>CONCEPTO: CONCEPTO INSTITUCIONAL COMPONENTE JURÍDICO AL PROYECTO DE LEY 147 DE 2025 SENADO</p> <p>REFRENDADO POR: RODOLFO ENRIQUE SALAS FIGUEROA/DIRECTOR JURÍDICO (E) - MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL</p> <p>NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: No 147/2025 SENADO - N° 049/2024 CAMARA</p> <p>TÍTULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DEL CUAL SE ASEGURAN SERVICIOS SOCIALES COMPLEMENTARIOS EN SALUD EN EL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD PARA POBLACION EN CONDICION DE VULNERABILIDAD V SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p>NÚMERO DE FOLIOS: VEINTE (20) FOLIOS</p> <p>Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.</p> <p>El secretario,</p>  <p>PRAXERE JOSÉ OSPINO REY REY Secretario General Comisión Séptima Senado de la República</p>
--	--

CONTENIDO

Gaceta número 610 - martes, 2 de junio de 2026

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para segundo debate en Senado, texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta del Senado de la República, en sesión del 14 de abril de 2026 al Proyecto de Ley número 147 de 2025 Senado, por medio del cual se aseguran servicios sociales complementarios en salud en el sistema general de seguridad social en salud para población en condición de vulnerabilidad y se dictan otras disposiciones..... 1

Informe de ponencia para segundo debate en Senado, texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta del Senado de la República, en sesión del 14 de abril de 2026 al Proyecto de Ley número 178 de 2025 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 21 de la Ley 105 de 1993 y se dictan otras disposiciones..... 5

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de Ley número 147 de 2025 Senado, por medio del cual se aseguran servicios sociales complementarios en salud en el sistema general de seguridad social en salud para población en condición de vulnerabilidad y se dictan otras disposiciones..... 10