



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° 895

Bogotá, D. C., viernes, 31 de julio de 2026

EDICIÓN DE 25 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 028 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política y se establecen las disposiciones constitucionales para la destinación social y territorial de bienes de origen ilícito para la reparación de las víctimas y la paz territorial.

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2026

Doctor

SECRETARIO GENERAL

Cámara de Representantes

Congreso de la República de Colombia

Referencia: Radicación **Proyecto de Acto Legislativo número 028 de 2026 Cámara**, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política y se establecen las disposiciones constitucionales para la destinación social y territorial de bienes de origen ilícito para la reparación de las víctimas y la paz territorial.

Respetado Secretario:

Por medio de la presente y de conformidad con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política¹ y los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de

1992² nos permitimos someter a consideración del Honorable Congreso de la República el Proyecto de Acto Legislativo, *por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política y se establecen disposiciones constitucionales para la destinación social y territorial de bienes de origen ilícito para la reparación de las víctimas y la paz territorial*".

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

Asimismo, señor presidente, comedidamente elevo ante usted la solicitud de designación de

presas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

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

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

³ **Ley 5ª de 1992**, por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.

Artículo 145. Orden en la redacción del proyecto. En la presentación de todo proyecto debe incluirse: título, encabezamiento, parte dispositiva y exposición de motivos. Sin este orden el Presidente devolverá el proyecto para su corrección.

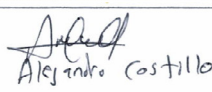
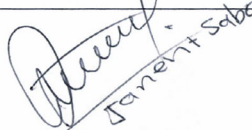
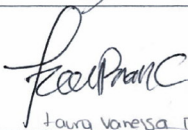
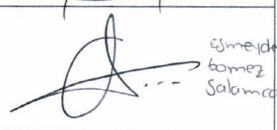
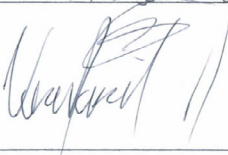
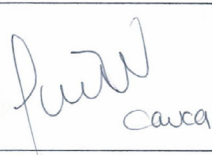
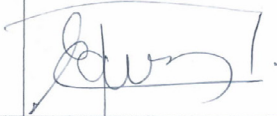
¹ **Constitución Política de Colombia. Artículo 154.** Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a em-

ponente conforme lo establece el inciso 3° del artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, por cuanto que, al tratarse de un Proyecto de Acto Legislativo presentado por la Bancada de Paz, esta cuenta con el derecho de designar el ponente.

Bajo las anteriores prerrogativas, presentamos a su consideración al Honorable Representante a la Cámara Edinson Rodríguez Canchimbo Citrep 9 para ser designado ponente de esta iniciativa.

De los honorables Congresistas, **bancada de Paz;**

 EDINSON RODRIGUEZ CANCHIMBO H. Representante a la Cámara CITREP 9	
JOHAN CARLOS VARGAS CITREP 13 BULIVAN y ANDOQUELO	 Alejandro Castillo
 Nixon Pardo Jiragón	 Ileana
 Jannet Sabagel	
 Laura Vanessa Díaz	 Carmelinda Gómez Salomón
	 Carmelinda
	

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 028 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política y se establecen las disposiciones constitucionales para la destinación social y territorial de bienes de origen ilícito para la reparación de las víctimas y la paz territorial.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 34 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 34. *Se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación.*

No obstante, por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro público o con grave deterioro de la moral social.

Los bienes objeto de extinción de dominio tendrán destinación prioritaria y obligatoria para la reparación integral de las víctimas del conflicto armado, el desarrollo territorial y la construcción de paz.

Parágrafo. El Estado garantizará la identificación, administración, destinación y aprovechamiento efectivo de los bienes y recursos provenientes de actividades ilícitas, procesos de extinción de dominio y acuerdos de paz. Estos constituirán fuente prioritaria de financiación del gasto público social orientado a la reparación de las víctimas y la superación de condiciones de vulnerabilidad en los territorios afectados por el conflicto armado.

La ley establecerá mecanismos para:

a) *La asignación preferente de dichos bienes a comunidades, organizaciones sociales, víctimas del conflicto armado, pueblos étnicos y territorios priorizados.*

b) *La participación de las comunidades en la administración y uso de los bienes.*

c) *La transparencia, trazabilidad y control social sobre su destinación.*

Artículo 2º Vigencia y derogatorias. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO

El presente Acto Legislativo tiene por objeto elevar a rango constitucional la obligación del Estado colombiano de destinar los bienes provenientes de actividades ilícitas a la reparación de las víctimas del conflicto armado y a la construcción de paz territorial, mediante la modificación del artículo 34 Superior. Con ello, se genera un impacto sociopolítico directo al arrebatar el poder económico a las estructuras criminales organizadas y transferirlo estratégicamente a las comunidades más golpeadas por la violencia, consolidando una verdadera justicia material, restaurativa y distributiva, superando vacíos normativos y garantizando una utilización efectiva de dichos activos en función del interés general en el marco del posconflicto.

En este sentido, la reforma trasciende la coyuntura y materializa los compromisos del Acuerdo Final para la Paz como una política de Estado inalterable y no como un programa transitorio de Gobierno, asegurando que el patrimonio de origen ilícito financie de manera estructural y definitiva una reparación integral y restaurativa en todo el territorio nacional.

II. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El debate sobre la administración y destinación de los bienes provenientes de economías criminales ha estado presente de manera somera en la agenda del Congreso de la República, esto por cuanto que, dentro de sus funciones constitucionales y legales se han adelantado debates de control

político e iniciativas de rango legal, mas no a nivel constitucional sobre la materia, derivados de la apuesta por parte del ejecutivo. Se delimita su alcance, conforme los siguientes;

1- Debates de control político:

Durante los periodos legislativos recientes (especialmente entre 2022 y 2024), las Comisiones Primeras y las plenarias de Senado y Cámara han adelantado rigurosos debates de control político citando a la Sociedad de Activos Especiales (SAE) y al Fondo de Reparación a las Víctimas. El diagnóstico legislativo ha sido unánime: se ha denunciado la ineficiencia, el deterioro del inventario, los altos costos de administración y la necesidad urgente de democratizar estos activos. Se ha exigido políticamente a las entidades transitar de un modelo de administración burocrática y subasta mercantil hacia la adjudicación directa de predios y empresas a favor de asociaciones campesinas y víctimas del conflicto armado⁴.

2- Iniciativas Legislativas y Políticas Públicas:

En materia de formulación de leyes ordinarias, el Congreso ha tramitado normas que abordan el espíritu de esta propuesta (mas no la desarrollan en su complemento) destacándose:

- **Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo):** Esta ley estableció políticas públicas concretas para flexibilizar la administración de activos ilícitos. Introdujo

la figura de la “enajenación temprana” de inmuebles rurales bajo procesos de extinción de dominio, permitiendo que la SAE y el Fondo de Reparación a las Víctimas dispongan de ellos rápidamente para fines de reforma agraria y reparación material⁵.

- **Proyectos de Ley de Sujeción y Desmantelamiento (2023):** Iniciativas impulsadas por el Ministerio de Justicia que han propuesto que los bienes comisados o extintos a estructuras armadas organizadas se empleen estrictamente para nutrir los fondos de reparación y apalancar los proyectos productivos de las sentencias de reparación colectiva.
- **Ley 1708 de 2014 (Código de Extinción de Dominio):** Es la norma marco que regula la materia. Si bien destina un porcentaje de los recursos del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO) al sector inclusión social, la mayor parte de las rentas históricamente se ha dirigido al fortalecimiento institucional (Fiscalía, Rama Judicial, Policía), relegando la reparación directa a las víctimas.

Si bien existen esfuerzos a nivel de leyes ordinarias y decretos para facilitar la monetización o entrega de estos activos, **no existen antecedentes de iniciativas legislativas de reforma constitucional** orientadas a modificar el artículo 34 de la Carta Política con este fin. La presente iniciativa es jurídicamente inédita, toda vez que busca elevar a mandato superior inalterable la destinación prioritaria de los bienes extintos hacia las víctimas, impidiendo que dicho fin quede sujeto a la voluntad política de los planes de desarrollo gubernamentales de turno.

⁴ El diagnóstico sobre la ineficiencia, el deterioro de inventarios, la politización de los bienes, con la identitaria necesidad de democratizar los activos administrados por la Sociedad de Activos Especiales (SAE) y el Fondo de Reparación a las Víctimas se fundamenta conforme a: 1) Proposición número 49 aprobada el 20 de septiembre de 2022 presentada por los H. Senadores *Antonio José Correa Jiménez* y *Roy Barreras* su objetivo fue citar de manera urgente al entonces presidente de la SAE, doctor *Juan Daniel Rojas Medellín*. El 27 de septiembre de 2022 se llevó a cabo formalmente el Debate de Control Político en la Plenaria del Senado bajo la Proposición número 49. El debate abordó las graves anomalías estructurales en el manejo de los recursos incautados, la falta de actualización del inventario de bienes y los criterios de asignación a los depositarios de la entidad. <http://www.secretariasenado.gov.co/cuatrenio-2022-2026/legislatura-2022-2023/respuestas-proposiciones-legislatura-2022-2023/respuestas-proposicion-49/8305-s22-3113-1/file> <http://www.secretariasenado.gov.co/cuatrenio-2022-2026/legislatura-2022-2023/informes-y-publicaciones-2/respuestas-de-control-politico-a-la-proposicion-no-49/8022-re-024-cisa-cuestionario-central/file> En el cuestionario de control político se denunciaron formalmente las “anomalías en el manejo de los recursos incautados” y la “asignación irregular de bienes a depositarios”. La conclusión sobre el desorden administrativo se extrae del “Estudio Sectorial sobre la Gestión de la SAE (2019-2021)” de la Contraloría General de la República, presentado en este debate, el cual evidenció la incompatibilidad de los sistemas de inventario (SIGMA de la SAE frente al SPOA de la Fiscalía) y la consecuente pérdida del rastro de miles de bienes.

⁵ Ley 2294 de 2023, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA” **Artículo. 63.** Adiciónese un inciso 2° al parágrafo 2° del artículo 93 de la Ley 1708 de 2014, **así: ARTÍCULO 93. ENAJENACIÓN TEMPRANA, CHATARRIZACIÓN, DEMOLICIÓN Y DESTRUCCIÓN.** (...) *La Sociedad de Activos Especiales (SAE) podrá enajenar tempranamente en favor de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) o quien haga sus veces, como primera opción, los inmuebles rurales sociales que no sean necesarios para el giro ordinario de los negocios sociales, que no se requieran para la aplicación de la metodología de valoración prevista en el artículo 92 de esta Ley, y se requieran para reforma rural integral. En este caso, el administrador del FRISCO constituirá una reserva técnica del cincuenta por ciento (50%) del valor comercial, porcentaje que podrá ser pagado por la ANT con recursos de su presupuesto, vehículos financieros públicos y/o a través de cuentas especiales del Estado, y pagará el restante a la administradora del FRISCO, que destinará bajo los lineamientos del artículo 91 de la presente ley.* (...).

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

En Colombia, el modelo de administración de bienes incautados a la criminalidad es ineficiente y no cumple con su fin más noble y urgente: la reparación de quienes sufrieron directamente la violencia. El problema central radica en que el modelo actual de administración de activos ilícitos es ineficiente y burocrático. Hoy, bajo la **Ley 1708 de 2014 Código de Extinción de Dominio**, los recursos del **Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha Contra el Crimen Organizado (Frisco)** se distribuyen en su inmensa mayoría para financiar el aparato estatal (Rama Judicial, Fiscalía General de la Nación, Policía Judicial de la Policía Nacional, Defensoría del Pueblo y Gobierno nacional)⁶, dejando porcentajes insuficientes para la reparación directa de las víctimas⁷. El Estado fortalece su infraestructura con el producto del crimen, mientras las comunidades despojadas continúan marginadas. A esto se suma el deterioro crónico de los bienes administrados por la Sociedad de Activos Especiales (SAE), donde los altos costos de mantenimiento y seguridad terminan superando la rentabilidad de las propiedades⁸.

⁶ Ley 1708 de 2014, por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio” Artículo 91. Administración y destinación. Los bienes sobre los que se declare la extinción de dominio, descontando aquellos destinados para el pago gradual y progresivo de los pasivos de dicho Fondo, los recursos que sean indispensables para el funcionamiento de la entidad encargada de la administración de los bienes, y las destinaciones específicas previstas en la ley y aquellas secciones del inventario de bienes a cargo de la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. -SAE- que sean considerados estratégicos para los propósitos de política pública del Gobierno nacional, se utilizarán a favor del Estado y serán destinados así: en un veinticinco por ciento (25%) a la Rama Judicial, en un veinticinco por ciento (25%) a la Fiscalía General de la Nación, en un diez por ciento (10%) a la Policía Judicial de la Policía Nacional para el fortalecimiento de su función investigativa, en un cinco por ciento (5%) para la Defensoría del Pueblo para el fortalecimiento de la defensa pública en los procesos de extinción de dominio y el treinta y cinco por ciento (35%) restante para el Gobierno nacional, quien reglamentará la distribución de este último porcentaje, teniendo como prioridad la reparación de las víctimas.

⁷ Lo anterior, demuestra que la Ley Ordinaria prioriza el fortalecimiento burocrático sobre la reparación, justificando la necesidad de una orden constitucional que invierta esta prioridad.

⁸ Véase en: Informes de Auditoria de Cumplimiento a la Sociedad de Activos Especiales emitidos por la Contraloría General de la República (Auditorías 2019 - 2022) en donde los entes de control han evidenciado de manera reiterada inconsistencias en los inventarios, deterioro físico de los inmuebles por falta de saneamiento y costos de administración que superan los ingresos generados. Esto justifica la necesidad urgente de entregar estos bienes a las víctimas en lugar de mantenerlos inactivos bajo la burocracia estatal. <https://www.saesas.gov.co/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica/9-reportes-de-control/planes-de-mejoramiento-contraloria-general-de-la-repu->

Frente a esta realidad, aunque existen esfuerzos legislativos recientes como el Plan Nacional de Desarrollo (Ley 2294 de 2023) que promueven la entrega de predios extintos a campesinos y víctimas, estas medidas no dejan de ser políticas de Gobierno⁹. Al ser normas de rango legal y planes cuatrienales, nacen con fecha de caducidad y quedan a merced de los vaivenes políticos. Actualmente, existe una ausencia absoluta de un mandato constitucional que blinde este propósito. Modificar el artículo 34 Superior es la única vía para convertir la indemnización integral mediante bienes ilícitos en una Política de Estado inalterable. Al elevar esta destinación a rango constitucional, se garantiza que los recursos arrebatados a las mafias no terminen cubriendo déficits fiscales de las entidades públicas, sino que se dirijan obligatoriamente a saldar la deuda histórica con el territorio.

Este Acto Legislativo es una necesidad ineludible para la sostenibilidad del proceso de paz y la consolidación del posconflicto. El cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, específicamente en su Punto 1 que trata sobre la Reforma Rural Integral y su Punto 5 que trata del Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto, demanda una inyección masiva de tierras y capital que el Presupuesto General de la Nación no puede soportar por sí solo sin poner en riesgo la estabilidad fiscal. Transferir estratégicamente el poder económico de las estructuras criminales a las comunidades golpeadas por la violencia financia de manera estructural la paz en los territorios.

Esta iniciativa cumple un doble propósito: asfixia las finanzas de las economías ilegales garantizando la no repetición y consolida una verdadera justicia material, restaurativa y distributiva.

En consecuencia, los beneficiarios directos de esta reforma constitucional son los sujetos de especial protección como las víctimas debidamente acreditadas en el Registro Único de Víctimas (RUV), las asociaciones campesinas carentes de tierra, y las comunidades étnicas y locales asentadas en los territorios históricamente marginados. El proyecto trasciende el asistencialismo para transformarlos en agentes productivos con acceso efectivo a medios de producción reales. De manera concurrente, el beneficiario integral es la sociedad colombiana,

blica/informes-de-organismos-de-inspeccion-vigilancia-y-control/informes-de-auditoria-contraloria-general-de-la-republica/12-informe-de-auditoria-de-cumplimiento-proceso-de-administracion-control-y-seguimiento-de [https://www.saesas.gov.co/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica/9-reportes-de-control/planes-de-mejoramiento-contraloria-general-de-la-repu-](https://www.saesas.gov.co/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica/9-reportes-de-control/planes-de-mejoramiento-contraloria-general-de-la-republica/informes-de-organismos-de-inspeccion-vigilancia-y-control/informes-de-auditoria-contraloria-general-de-la-republica)

⁹ El PND actual Flexibiliza la “enajenación temprana” y el traslado de bienes de la SAE para la reforma agraria y la reparación. Sin embargo, al ser una ley temporal de vigencia cuatrienal, demuestra la ausencia de una garantía permanente.

que logra debilitar estructuralmente la capacidad operativa y financiera del crimen organizado.

IV. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO

La presente iniciativa legislativa encuentra su cimiento más profundo en la cláusula del **Estado Social de Derecho** en el que se instituye Colombia y en el poder de Reforma Constitucional que le asiste al **Congreso de la República**.

Es así como se estima que de conformidad con los **artículos 114, 374, 375 de la Constitución Política**¹⁰, el legislativo actúa aquí como constituyente derivado, no para sustituir los ejes definitorios de la Constitución Política de 1991, sino para materializar de manera inexcusable los mandatos del artículo 2° Superior, el cual establece **los fines esenciales del Estado encontrando aquí como imposición, el servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución**.

En sinergia con lo anterior es dable situar en la discusión jurídica el precepto superior ubicado en el **artículo 13**, el cual dispone para el Estado la promoción de las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas en favor de los grupos que han sido marginados, que para este caso ha sido la población víctima del conflicto armado. La articulación inescindible de los anteriores activa el mandato ineludible del Estado de adoptar acciones afirmativas para garantizar la promoción de esta población. Por lo tanto, al proponer la adición al **artículo 34 Superior** desinando el patrimonio extinto a la criminalidad para financiar la reparación de las víctimas, no constituye un simple acto de asistencia social, sino la materialización estricta de los fines esenciales del Estado. El proyecto no riñe con el ordenamiento jurídico colombiano, sino que traduce las promesas constitucionales en justicia restaurativa y distributiva: transforma la riqueza ilícita que generó el despojo en el vehículo económico directo que permitirá reconstruir los

proyectos de vida de quienes exigen una verdadera reparación integral.

El raciocinio jurídico que soporta esta apuesta política parte de comprender la naturaleza de la acción de extinción de dominio que opera como una acción constitucional pública, jurisdiccional, autónoma e independiente. En ello, la Corte Constitucional¹¹ ha decantado de manera pacífica que esta figura no reviste el carácter de pena ni de sanción penal, sino que es una consecuencia jurídica patrimonial frente a la adquisición de bienes con capital ilícito, lo cual desvirtúa frontalmente la función social de la propiedad garantizada en el artículo 58 superior. Al recuperar estos activos, resulta lógicamente necesario imponerles una nueva función social explícita desde el texto constitucional: la reparación.

Sin embargo, en el estado actual del ordenamiento jurídico en lo que concierne al Código de Extinción de Dominio Ley 1708 de 2014, este distribuye las rentas del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO) ha priorizado el sostenimiento administrativo de las entidades de justicia y seguridad con un bajo porcentaje para las víctimas. Esta arquitectura legal ha generado un vacío donde los recursos no llegan a la base social afectada. Por ello, elevar la destinación a las víctimas a rango constitucional obliga al legislador ordinario a la posterior reestructuración legal de dicho fondo, subordinando el sostenimiento burocrático a la indemnización integral, donde la víctima es el centro y la prioridad del recaudo.

Ahora bien, en el ámbito de la justicia transicional y el derecho a la paz, este Acto Legislativo se articula armónicamente con el **artículo 22** de la Constitución y con el **Acto Legislativo 02 de 2017**. Este último incorporó la obligación de que las instituciones y autoridades del Estado garanticen el cumplimiento de lo establecido en el **Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y La Construcción de una Paz Estable y Duradera**. Puesto que los Puntos 1 y 5 del Acuerdo exigen la dotación de tierras y la reparación material de las víctimas, la propuesta dota de músculo financiero a la Ley de Víctimas, **Ley 1448 de 2011** utilizando recursos extra presupuestales. Así, se supera el límite de las capacidades del Presupuesto General de la Nación, creando una fuente de financiación constitucionalizada que no afecta la regla fiscal ni genera nuevos impuestos.

Finalmente, desde la perspectiva del derecho administrativo y las políticas territoriales, la iniciativa blindará los esfuerzos que hasta hoy solo tenían soporte en actos administrativos o leyes temporales. En la actualidad, la entrega de predios a campesinos o víctimas se ampara en el **Decreto Ley 893 de 2017** (que creó los PDET) y en diversas resoluciones internas de la Sociedad de Activos Especiales (SAE) como aquellas que fijan

¹⁰ **Constitución Política de Colombia. Artículo 114.** Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

Constitución Política de Colombia. Artículo 374. La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo.

Constitución Política de Colombia. Artículo 375. Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente. El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara. En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.

¹¹ Corte Constitucional Sentencia C – 740 de 2003 M. P. Dr. Jaime Córdoba Triviño. Corte Constitucional Sentencia C – 327 de 2020 M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

metodologías para rentas sociales o comodatos, así como en los lineamientos transitorios del **Plan Nacional de Desarrollo Ley 2294 de 2023**. Al ser normas de menor jerarquía, estas políticas pueden ser derogadas por el gobierno de turno. Así las cosas, el presente proyecto soluciona esta fragilidad jurídica: al constitucionalizar la destinación de los bienes ilícitos, las resoluciones administrativas y los decretos gubernamentales ya no dependerán de la voluntad política del cuatrienio, sino que estarán sometidos a un mandato superior inalterable de reparación y paz territorial.

V. MARCO REGULATORIO INTERNACIONAL

La destinación social y reparadora de los bienes de origen ilícito no es un experimento jurídico, sino la consolidación de una tendencia global en la política criminal y la justicia transicional contemporánea. Diversos ordenamientos jurídicos de alta complejidad han comprendido que la simple incautación a favor del fisco es insuficiente frente al daño multidimensional causado por el crimen organizado, transitando obligatoriamente hacia modelos de restitución comunitaria y compensación directa.

El referente dogmático y empírico por excelencia es la **República Italiana** que a través de la **Ley 109 de 1996** y el posterior **Código Antimafia (Decreto Legislativo 159 de 2011)**, Italia instituyó jurídicamente el principio de “reutilización social”. Esta legislación prohíbe que el Estado retenga o monetice los bienes confiscados a las mafias exclusivamente para cubrir su propio déficit burocrático. En su lugar, ordena a la **Agencia Nacional para la Administración y Destinación de Bienes Secuestrados y Confiscados** AGENZIA NAZIONALE PER L’AMMINISTRAZIONE E LA DESTINAZIONE DEI BENI SEQUESTRA TI E CONFISCATI ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA (ANBSC) que los bienes de la mafia sean transferidos expeditamente a municipios, cooperativas sociales y asociaciones comunitarias. El objetivo legal es la “reutilización social” para reparar el tejido económico y moral destruido por el crimen organizado. Este modelo probó que arrebatar la riqueza criminal para entregarla a la base social es el golpe más contundente contra el control territorial de las estructuras ilegales.

En el contexto latinoamericano, **México** reestructuró recientemente su modelo de administración patrimonial mediante la creación del **Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado (INDEP)**. Amparado en la **Ley Nacional de Extinción de Dominio** y la **Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público**, el ordenamiento mexicano consagró el deber estatal de inyectar los recursos derivados del narcotráfico y la corrupción directamente en programas sociales, infraestructura para zonas de extrema pobreza y fondos de atención a víctimas, superando la visión netamente punitiva de la incautación. En este mismo sentido **PERÚ** cuenta

con Programa Nacional de Bienes Incautados (PRONABI) faculta para para entregar bienes en “asignación de uso” a instituciones que desarrollen fines sociales, programas de bienestar y proyectos para poblaciones vulnerables.

Por su parte, el sistema federal de los Estados Unidos contempla **U.S. Marshals Service** y el **Programa de Decomiso de Activos (ASSET FORFEITURE PROGRAM)** del Departamento de Justicia, que mediante este el Estado tiene la obligación prioritaria de usar el dinero incautado al delincuente para compensar económicamente a las víctimas del delito antes de que los fondos ingresen al presupuesto del gobierno. Su misión es quitar a los criminales sus fortunas ilegales para dismantlar sus redes, compensar a las víctimas y financiar los esfuerzos policiales. En el marco de la **COMPREHENSIVE CRIME CONTROL ACT** de 1984 y las normas federales de decomiso civil, el sistema estadounidense aplica las figuras jurídicas de **REMISSION** (Remisión) y **RESTORATION** (Restitución). Estas herramientas obligan al Estado a priorizar el resarcimiento económico y directo de las víctimas del delito utilizando los bienes incautados al infractor, condicionando el ingreso de estos recursos al presupuesto general hasta que la reparación esté garantizada.

Si bien el análisis comparado evidencia que en naciones como **Italia, México y Estados Unidos** la destinación social de los activos ilícitos se ha consolidado exitosamente mediante legislación ordinaria o normatividad federal, **el contexto histórico y transicional de Colombia exige elevar este mandato a rango constitucional**. En dichos países, el legislador ordinario ha logrado sostener la voluntad política para proteger estos recursos; no obstante, la experiencia jurídica colombiana demuestra que, bajo leyes ordinarias como el actual Código de Extinción de Dominio, el patrimonio incautado termina siendo absorbido por las necesidades presupuestales y burocráticas del propio Estado. Por lo tanto, plantear esta medida mediante un Acto Legislativo no constituye un exceso normativo, sino una necesidad jurídica estricta. Modificar la cúspide del ordenamiento es la única vía para arrebatarle esa discrecionalidad al legislador ordinario y a los gobiernos de turno, blindando los recursos del Acuerdo de Paz y garantizando que la reparación a las víctimas opere como una política de Estado inalterable, libre de contingencias fiscales.

VI. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia pacífica de la Corte Constitucional, el presente proyecto de Acto Legislativo no requiere la elaboración ni la presentación del análisis de impacto fiscal establecido en el **artículo 7° de la Ley 819 de 2003**.

El raciocinio jurídico que sustenta esta inexigibilidad se fundamenta en el **Principio de Supremacía Constitucional** y en la naturaleza del poder constituyente derivado. A través de una línea

jurisprudencial sólida, contenida en las **Sentencias C - 332 de 2012, C - 367 de 2012, C - 457 de 2012, C - 1052 de 2012** y ratificada en la reciente **Sentencia C - 340 de 2024**, la Corte Constitucional ha determinado de manera tajante que los requisitos de trámite previstos en la Ley 819 de 2003 son aplicables de forma exclusiva a los “proyectos de ley” (ordinarias, estatutarias u orgánicas) y no a los “proyectos de Acto Legislativo”.

Exigir el cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 a una reforma constitucional implicaría subvertir la jerarquía de las normas, sometiendo el poder del Congreso para modificar la Constitución a una restricción impuesta por una norma de rango inferior (ley orgánica). Las reglas y requisitos para tramitar un Acto Legislativo están taxativa y restrictivamente consagradas en el Título XIII de la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992. Ninguna de estas disposiciones superiores exige el aval fiscal del Ministerio de Hacienda como condición de validez para tramitar y aprobar una enmienda a la Constitución Política.

Por consiguiente, aunque la modificación del artículo 34 constitucional conlleve inherentemente un cambio en la destinación de los porcentajes y recursos del **FRISCO** para priorizar la indemnización de las víctimas del conflicto armado, esta es una decisión suprema de diseño institucional y de Estado. Al tratarse de una reconfiguración constitucional y no de una simple ordenación del gasto mediante ley ordinaria, el legislador constituyente tiene plena autonomía para deliberar y aprobar la iniciativa sin que la omisión de un análisis de impacto fiscal vicie en lo absoluto su trámite legislativo.

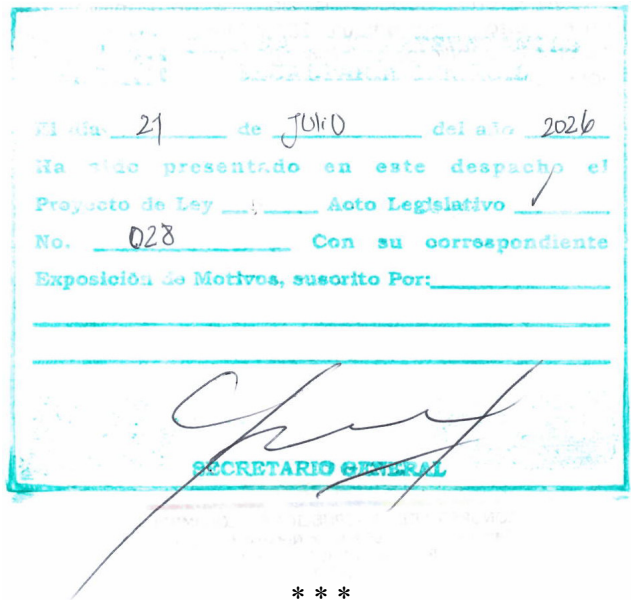
VII. CONFLICTO DE INTERESES

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

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

Con base en lo anterior y, de acuerdo con el carácter abstracto e impersonal de la norma, en esta iniciativa legislativa no se evidencia que los congresistas puedan incurrir en posibles conflictos de interés, toda vez que tampoco puede predicarse un beneficio particular, actual y directo que les

impida participar de la discusión y votación de este proyecto. Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el **inciso 1° del artículo 286 ibidem**: “*Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones*”.



PROYECTO DE LEY NÚMERO 046 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se dictan disposiciones para garantizar la accesibilidad y la implementación de tecnologías para una prestación eficaz de los servicios de salud y se adoptan estrategias territoriales de atención en zonas rurales, dispersas y de difícil acceso, y se dictan otras disposiciones.

Doctor
MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ
Secretario General
Cámara de Representantes

Asunto: Radicación Proyecto de Ley número 046 de 2026, por medio de la cual se dictan disposiciones para garantizar la accesibilidad y la implementación de tecnologías para una prestación eficaz de los servicios de salud y se adoptan estrategias territoriales de atención en zonas rurales, dispersas y de difícil acceso, y se dictan otras disposiciones.

Respetado Secretario:

De manera atenta y en virtud de lo dispuesto por los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, presento ante la Cámara de Representantes el **Proyecto de Ley número 046 de 2026**, por medio de la cual se dictan disposiciones para garantizar la accesibilidad y la implementación de tecnologías para una prestación eficaz de los servicios de salud y se adoptan estrategias territoriales de atención en zonas rurales, dispersas y de difícil acceso, y se

dictan otras disposiciones, iniciativa legislativa que cumple con los requisitos legales de acuerdo con el orden de redacción previsto en el artículo 145 de la referida ley.

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


BLEIDY PÉREZ BALLESTAS
Representante a la Cámara
Bogotá D.C.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 046 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se dictan disposiciones para garantizar la accesibilidad y la implementación de tecnologías para una prestación eficaz de los servicios de salud y se adoptan estrategias territoriales de atención en zonas rurales, dispersas y de difícil acceso, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto promover la implementación regulada de herramientas de innovación tecnológica e informática en salud y de accesibilidad física y logística en zonas rurales, dispersas o de difícil acceso, con el fin de garantizar la atención médica oportuna de los usuarios.

CAPÍTULO I

Implementación de tecnologías

Artículo 2°. Principios para la implementación de herramientas de salud digital y estrategias territoriales de acceso. La implementación de las medidas previstas en la presente ley se orientará por los siguientes principios:

- a) **Progresividad:** La incorporación de herramientas digitales, logísticas y territoriales se realizará de manera gradual, conforme a la capacidad institucional, presupuestal, tecnológica y territorial.
- b) **Prevención como eje central.** Las tecnologías adoptadas en el marco de esta ley tendrán como propósito primordial el fortalecimiento de la prevención primaria e integral en salud y la detección temprana de enfermedades.
- c) **Seguridad del paciente:** Ninguna herramienta tecnológica, logística o digital podrá reemplazar el juicio clínico del profesional tratante ni reducir los estándares de calidad en la atención.
- d) **Interoperabilidad:** Los sistemas de información deberán articularse con la historia clínica electrónica interoperable y

demás herramientas oficiales del sistema de salud, conforme a la regulación vigente.

- e) **Protección de datos personales:** El tratamiento de información clínica deberá respetar la reserva de la historia clínica, el habeas data, la confidencialidad, la seguridad digital y el consentimiento informado cuando corresponda.
- f) **Seguridad y confiabilidad.** Las herramientas tecnológicas en salud responderán a estándares de seguridad, precisión y trazabilidad que garanticen la calidad de la atención y minimicen los riesgos para los usuarios.
- g) **Inclusión territorial:** Las medidas deberán priorizar poblaciones rurales, dispersas, apartadas, étnicas, campesinas, fronterizas, insulares y demás comunidades con barreras geográficas, económicas o tecnológicas.
- h) **Sostenibilidad fiscal y capacidad institucional:** La implementación de las medidas previstas en esta ley deberá atender la disponibilidad presupuestal, la capacidad instalada y el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Artículo 3°. Servicios contemplados en la implementación de nuevas tecnologías e informática. Las Empresas Promotoras de Salud (EPS), las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), los regímenes exceptuados o especiales y las entidades territoriales, implementarán las tecnologías e informática médica de forma preferente en los siguientes servicios:

1. **Prevención y seguimiento clínico:** Los actores del sistema de salud harán uso adecuado de las nuevas tecnologías con el fin de promover la prevención en la salud de los usuarios con base en la historia clínica interoperable y previa autorización expresa del usuario en los términos de la Ley 1581 de 2012, se implementarán sistemas digitales para:
 - a) Recomendaciones médicas tendientes a prevenir enfermedades o cualquier tipo de afección que puedan surgir en razón de su condición e historia clínica;
 - b) Alertas de seguimiento clínico y adherencia a tratamientos;
 - c) Solicitud de concepto sincónico y/o asincrónico con el profesional de medicina especializada;
 - d) Optimización y lectura de exámenes clínicos rutinarios o especializados a través de herramientas tecnológicas e informáticas, garantizando la remisión automatizada de los reportes a medicina general y especializada. En este evento, se requerirá posterior validación, criterio clínico y firma del médico tratante encargado.

- e) Recomendaciones y programas en nutrición y ejercicio físico de acuerdo a su condición e historia clínica.
 - f) Implementación e instalación de tecnologías aplicadas por personal paramédico o de autoaplicación cuyos resultados son remitidos virtualmente al especialista o subespecialista para efectos de lectura e interpretación.
- 2. Accesibilidad:** Las Empresas Promotoras de Salud (EPS) y las Instituciones Prestadoras del Servicio de Salud (IPS) harán uso adecuado de las nuevas tecnologías con el fin de facilitar y garantizar la accesibilidad de los pacientes al sistema de salud.

Las EPS, IPS, los regímenes exceptuados o especiales y entidades encargadas de la dispensación de medicamentos, deberán implementar sistemas tecnológicos robustos y actualizados con el fin de facilitar y garantizar la continuidad de la atención y para ello, dispondrán de las siguientes herramientas:

- a) Sistemas tecnológicos actualizados para la asignación ágil de citas con medicina general y medicina especializada.
- b) La coordinación tecnológica para efectos logísticos en la entrega de medicamentos, incluyendo la entrega domiciliaria de estos y/o la posibilidad de coordinar con el usuario el envío de los mismos hacia su domicilio a través de servicios de entrega de bienes y reparto con plataformas digitales o aplicaciones web.
- c) Habilitación de tele consultas virtuales sincrónicas y/o asincrónicas en los términos de la Ley 1419 de 2010, siempre que el criterio del médico tratante y la patología del paciente no exijan examen físico presencial. Lo anterior sin perjuicio de las consultas sincrónicas en las que el médico general tiene la posibilidad de interactuar con el médico especialista, optimizando de esta forma la atención a favor del usuario.

Parágrafo 1º. La lectura de exámenes clínicos a través de sistemas tecnológicos e informáticos a que hace referencia el numeral 1, literal d) del presente artículo, se limitará a aquellos que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social en desarrollo de la potestad reglamentaria.

Parágrafo 2º. El listado de ítems dispuesto en este artículo no es taxativo ni son de reserva legal y, en ese sentido, el Ministerio de Salud y Protección Social podrá ampliarlos vía reglamentación con el propósito de hacer un uso adecuado de los sistemas tecnológicos e informáticos para así garantizar la oportunidad, continuidad, accesibilidad y disponibilidad en los servicios y tecnologías de salud.

Parágrafo 3º. Puntos Físicos de Conectividad para Telesalud. En aquellos corregimientos o veredas apartadas donde no exista presencia física de

una IPS, las EPS en coordinación con las autoridades locales adecuarán y mantendrán cabinas o puntos físicos estables de conectividad tecnológica dotados de infraestructura para telemedicina sincrónica, garantizando la reserva legal de la historia clínica en los términos de la Ley 2015 de 2020.

Parágrafo 4º. Enfoque de equidad y prevalencia presencial. La asignación de citas a través de las herramientas tecnológicas e informáticas reguladas en el presente artículo priorizará de manera preferente a las personas mayores, personas con discapacidad y usuarios de escasos recursos económicos o en situación de vulnerabilidad de acuerdo con los niveles del Sisbén o el instrumento de focalización que haga sus veces.

En aquellos eventos en los que el usuario manifieste, o se evidencie, que carece de recursos económicos, conectividad, dispositivos digitales, alfabetización digital o capacidades técnicas para acceder a los canales virtuales de asignación, se garantizará de forma obligatoria e ininterrumpida la prevalencia de la atención y asignación presencial, debiendo los actores del sistema disponer de los canales físicos idóneos para ello, sin que la falta de acceso digital constituya una barrera o causal de negación del servicio.

Parágrafo. Telemedicina: La implementación y práctica de la telemedicina no se limitará a los casos en que el usuario acceda a los servicios desde su lugar de residencia. Esta modalidad también se aplicará en las instituciones prestadoras de servicios de salud para facilitar el acceso a especialidades y subespecialidades médicas.

Artículo 4º. Implementación de tecnologías y sistemas de informática -Inteligencia Artificial en el sector salud. Los actores del sistema de salud podrán implementar sistemas de inteligencia artificial con el fin de optimizar y hacer efectiva la prestación de los servicios y tecnologías de la salud, así como, garantizar la prevención en la salud de los usuarios.

La adopción progresiva de inteligencia artificial como herramienta de soporte en el sector salud se ajustará estrictamente a los lineamientos, fases, límites de seguridad, criterios de calidad y a la reglamentación específica expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social. Esta integración busca optimizar la eficiencia y fortalecer la prevención, garantizando un uso ético, controlado y bajo estándares de seguridad digital.

En ningún caso una decisión automatizada podrá, por sí sola, negar servicios, suspender tratamientos, modificar prescripciones médicas, priorizar negativamente pacientes, excluir tecnologías en salud o sustituir el criterio del profesional tratante. El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Superintendencia Nacional de Salud y las demás entidades competentes, reglamentará los estándares

mínimos de uso seguro de estas herramientas, incluyendo:

- a) clasificación de riesgos;
- b) validación clínica;
- c) trazabilidad de decisiones;
- d) auditoría periódica;
- e) protección de datos personales y reserva de historia clínica;
- f) prevención de sesgos algorítmicos;
- g) supervisión humana significativa;
- h) responsabilidad por fallas;
- i) mecanismos de reclamación y explicación al usuario

Parágrafo. Prevalencia de la inteligencia humana frente a la aplicación y desarrollo de tecnologías y sistemas de informática -Inteligencia Artificial- en el sector salud. En todos los ámbitos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, el criterio ético y el juicio clínico del profesional de la medicina general y especializada, prevalecerá y serán de obligatoria observancia por encima de cualquier resultado, recomendación, lectura sintomática o sugerencia diagnóstica emitida por sistemas de inteligencia artificial o algoritmos digitales. En ningún caso se admitirán denegaciones de servicios o variaciones de tratamientos sustentadas únicamente en decisiones automatizadas de inteligencia artificial o algoritmos digitales.

Artículo 5°. Caracterización de barreras territoriales digitales de acceso a salud. El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el Departamento Nacional de Planeación y las entidades territoriales, realizará una caracterización progresiva de las barreras geográficas, logísticas, digitales y de movilidad que afectan el acceso efectivo a servicios de salud en zonas rurales, dispersas, apartadas o de difícil acceso. La caracterización deberá servir como insumo para priorizar inversiones, pilotos, puntos de conectividad, estrategias de telesalud, dispensación de medicamentos, rutas de atención y medidas de movilidad diferencial. El Gobierno nacional podrá expedir manuales, guías o lineamientos de asistencia técnica para entidades territoriales y actores del sistema.

CAPÍTULO II

Transporte y logística para la efectiva prestación del servicio de salud en zonas de difícil acceso

I. GARANTÍA DE ACCESIBILIDAD

Artículo 6°. Garantía de accesibilidad física y logística en enfoque territorial rural. En desarrollo del criterio de accesibilidad física derivado de la constitución política, el bloque de constitucionalidad y la ley estatutaria que desarrolla el derecho fundamental a la salud, las Entidades Promotoras de Salud (EPS), las Empresas Sociales del Estado

(ESE) y las autoridades locales coordinarán de forma obligatoria el despliegue logístico necesario para erradicar las barreras geográficas en zonas rurales, dispersas o de difícil acceso censadas por el Gobierno nacional.

Parágrafo. Dispensación Itinerante y Rutas de Salud: Para garantizar el cumplimiento en el plazo de entrega de medicamentos en zonas dispersas rurales o de difícil acceso, las Empresas Promotoras de Salud (EPS) y sus redes integradas de atención estructurarán modelos de dispensación itinerante, entrega en los centros asistenciales de las cabeceras municipales más cercanas al lugar de residencia del usuario o de su núcleo familiar, o convenios de reparto fluvial y terrestre adaptados a la topografía regional, garantizando condiciones óptimas, cadena de frío y el suministro completo conforme a la prescripción médica.

II. TRANSPORTE EN ZONAS DE DIFÍCIL ACCESO

Artículo 7°. Contratación de transporte en zonas de difícil acceso: En desarrollo de los artículos 247 de la Ley 1955 de 2019 y 176 de la Ley 2294 de 2023, se establece una excepción que será otorgada por el Ministerio de Transporte para que los municipios puedan contratar personas naturales y/o jurídicas, con el propósito de prestar el servicio de transporte en condiciones especiales y bajo el régimen de contratación pública, en lugares donde se requieran medidas diferenciadas para garantizar la accesibilidad, oportunidad y continuidad del derecho a la salud de la población.

Artículo 8°. Focalización: Los municipios focalizados para la aplicación de la excepción a que se refiere el artículo anterior son aquellos que cumplan al menos uno de los siguientes criterios:

- 1. Municipios en los que no se cuente con empresas de servicio público de transporte especial legalmente constituidas y habilitadas.
- 2. Municipios en los que las condiciones geográficas, económicas o sociales, étnicas y otras propias del territorio no permitan el uso de medios de transporte automotor.
- 3. Municipios declarados como zonas de difícil acceso de conformidad con los lineamientos del Ministerio de Salud y Protección Social.
- 4. Municipios que alberguen territorios de comunidades étnicas, requiriendo un enfoque intercultural de conformidad con el Convenio 169 de la OIT.

Parágrafo: Estas disposiciones aplicarán para aquellos municipios que hayan sido declarados zonas de difícil acceso en cumplimiento de la Ley 2033 de 2020.

Artículo 9°. Aplicación de la excepción: Los municipios y/o grupos de municipios que cumplan con al menos uno de los criterios de focalización descritos en el artículo anterior e identifiquen la necesidad de contar con disposiciones especiales

para la prestación del servicio de transporte especial, deberán solicitar de manera individual o conjunta al Ministerio de Transporte el reconocimiento de la excepción para la prestación de este servicio a través de una solicitud motivada.

La solicitud de reconocimiento de la excepción para la prestación del servicio de transporte también podrá ser realizada por la ciudadanía y/o las asociaciones comunitarias a las respectivas autoridades municipales. Recibida la petición, las autoridades locales priorizarán y tramitarán la solicitud con celeridad ante el Ministerio de Transporte.

Parágrafo primero: El Ministerio de Transporte contará con un término improrrogable de tres (3) meses contados a partir de la recepción de la solicitud, para certificar el reconocimiento de la excepción y expedir un reglamento diferenciado de carácter especial y transitorio para la prestación del servicio de transporte.

Parágrafo segundo: Cuando la solicitud de reconocimiento de la excepción para la prestación del servicio de transporte sea realizada por la ciudadanía y/o por la comunidad, las autoridades locales no están facultadas para revisar el cumplimiento de los criterios de focalización por lo que no podrán devolver o rechazar las solicitudes. Su función se limitará única y exclusivamente a realizar el trámite ante el Ministerio de Transporte.

Artículo 10. Medios diferenciales de movilidad para acceso a servicios de salud. Las estrategias diferenciales de movilidad para el acceso a servicios de salud podrán incorporar medios terrestres, fluviales, marítimos, insulares, comunitarios o multimodales, entre otros, de acuerdo con las condiciones geográficas, culturales, sanitarias y logísticas de cada territorio. En todos los casos deberán observarse condiciones mínimas de seguridad, dignidad, protección de la vida e integridad de los usuarios, aseguramiento, habilitación o autorización cuando corresponda, y coordinación con las autoridades competentes.

El Gobierno nacional reglamentará los estándares técnicos mínimos aplicables a estas estrategias, con enfoque territorial y diferencial.

Artículo 11. Control y Seguimiento: El Ministerio de Transporte en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, en el marco de sus funciones, llevará a cabo una valoración periódica mínimo cada año, de las condiciones de los municipios donde se reconoce la excepción, con el fin de prestar asistencia técnica en los casos que se requieran, hacer control y vigilancia sobre la prestación del servicio, en particular sobre las condiciones de seguridad de los usuarios y determinar si el municipio aún requiere el reconocimiento de la excepción.

Artículo 12. Caracterización territorial: El Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio de Transporte y el DANE, realizara la caracterización inicial de las

zonas diferenciales para el transporte, con el fin de que las autoridades territoriales en el marco de sus competencias puedan garantizar el acceso efectivo de la población al sistema de salud, debiendo entregar dicho instrumento en un plazo perentorio de doce (12) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley.

Parágrafo Primero: Los municipios a los que se les reconozca la excepción deberán, en el marco de sus funciones, hacer pedagogía a quienes presten el servicio, sobre las condiciones de acceso, calidad y seguridad en el transporte, que sean establecidas en la reglamentación transitoria. Los municipios en el marco de sus funciones vigilarán y garantizarán el obligatorio cumplimiento de las condiciones de seguridad del medio de transporte como sea definido en la reglamentación transitoria.

Parágrafo Segundo. De acuerdo con la reglamentación de carácter especial que sea expedida por el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de sus funciones, se deberá construir un manual de asistencia técnica dirigido a los entes territoriales, sobre la aplicación del régimen de contratación pública para la contratación del servicio de transporte especial, bajo las flexibilidades en la prestación del servicio que se definen en la presente ley.

Artículo 13. Participación ciudadana y control social. El Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Transporte, la Superintendencia Nacional de Salud y las entidades territoriales deberán promover la participación de usuarios, pacientes, asociaciones de usuarios, comunidades rurales, comunidades étnicas, organizaciones campesinas, veedurías ciudadanas y demás actores sociales en la identificación, priorización, seguimiento y evaluación de las barreras de acceso a servicios de salud y de las estrategias adoptadas para superarlas. La participación ciudadana se ejercerá conforme a la Constitución, la ley y los mecanismos de control social vigentes.

Artículo 14. Seguros: Para cumplir con el criterio de aseguramiento por los daños que puedan surgir como resultado de la implementación de la excepción a la que se refiere la presente ley, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Transporte deberá dentro del reglamento de carácter especial y transitorio determinar los seguros con los cuales operarán los medios de transporte motorizados y no motorizados, de acuerdo con las características y necesidades propias de cada municipio.

El Gobierno nacional podrá flexibilizar las exigencias según el medio de transporte, siempre y cuando se garantice la atención en salud de los pacientes en caso de accidente. Los entes territoriales que sean objeto de excepción mediante los procedimientos definidos anteriormente podrán, en el marco de sus funciones, financiar el aseguramiento para la prestación del servicio de transporte especial avalado mediante el reglamento de carácter especial y transitorio.

Artículo 15. Recursos locales: Los municipios a los que se les reconozca la excepción podrán, en el marco de sus funciones, usar parte de los recursos para propósito general del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías, para la financiación de la prestación del servicio de transporte especial avalado mediante el reglamento de carácter especial y transitorio.

CAPÍTULO III

Seguimiento

Artículo 16. Seguimiento institucional: El Ministerio de Salud y Protección Social deberán presentar informe anual sobre el cumplimiento de la presente ley ante la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo y la Superintendencia Nacional de Salud. El informe se remitirá por medios virtuales y deberá contener información detallada.

Las autoridades locales harán lo propio con respecto a la implementación en sus jurisdicciones del sistema de transporte especial autorizado por esta ley.

Artículo 16. Implementación progresiva y régimen de transición. El Gobierno nacional definirá un plan de implementación progresiva de las medidas previstas en la presente ley, con fases, criterios de priorización territorial, responsables institucionales, indicadores, fuentes de financiación y mecanismos de seguimiento. Las entidades responsables del aseguramiento, la prestación, la dispensación y la gestión de servicios y tecnologías en salud contarán con un término de hasta doce (12) meses, contado a partir de la expedición de la reglamentación correspondiente, para adecuar sus sistemas de información, canales de atención y mecanismos de coordinación, conforme a las fases que establezca el Gobierno nacional.

CAPÍTULO IV

Vigencia y derogatoria

Artículo 17. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

La presente ley tiene por objeto promover la implementación regulada de herramientas de innovación tecnológica e informática en salud y de accesibilidad física y logística en zonas rurales, dispersas o de difícil acceso, con el fin de garantizar la atención médica oportuna de los usuarios.

2. MARCO NORMATIVO

Para esta iniciativa han de tenerse en cuenta y consultarse las siguientes disposiciones:

ARTÍCULO 1º. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en

el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

ARTÍCULO 2º. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

ARTÍCULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

ARTÍCULO 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

ARTÍCULO 49. “...La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar

los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria...”.

ARTÍCULO 64. “...Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa.

El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.

El Estado reconoce la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, así como aquellas que le sean reconocidas y velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales, con el objetivo de lograr la igualdad material desde Un enfoque de género, etario y territorial, el acceso a bienes y derechos como a la educación de calidad con pertinencia, la vivienda, la salud, los servicios públicos domiciliarios, vías terciarias, la tierra, el territorio, un ambiente sano, el acceso e intercambio de semillas, los recursos naturales y la diversidad biológica, el agua, la participación reforzada, la conectividad digital, la mejora de la infraestructura rural, la extensión agropecuaria y empresarial, asistencia técnica y tecnológica para generar valor agregado y medios de comercialización para sus productos...”.

ARTÍCULO 79. “...Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La Ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad P. integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. El Estado tiene un especial deber de protección del agua...”.

ARTÍCULO 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de

conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución.

La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él.

ARTÍCULO 114 Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

ARTÍCULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: “... número 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes., número 8. Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución., número 23. Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos...”.

ARTÍCULO 152. Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias: “... a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección...”.

En consecuencia, toda regulación que afecte el núcleo esencial, la estructura de acceso y las garantías de exigibilidad del Derecho Fundamental a la Salud -elevado a tal rango por la Ley Estatutaria 1751 de 2015- debe revestir esta jerarquía constitucional.

ARTÍCULO 157. Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.
2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras.
3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.
4. Haber obtenido la sanción del Gobierno.

ARTÍCULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

ARTÍCULO 339. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

ARTÍCULO 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

• **ACTOS LEGISLATIVO**

Acto Legislativo 01 de 2001 (*Modificaciones SGP*)

Acto Legislativo 04 de 2007 (*Modificaciones SGP*)

Acto Legislativo 03 de 2024 (*Modificaciones SGP*)

• **LEGALES**

Ley 100 de 1993, *por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.*

Ley 122 de 2007, *por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.*

Ley 1438 de 2011, *por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.*

Ley 1751 de 2015, *por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.*

Ley 1949 de 2019, *por la cual se adicionan y modifican algunos artículos de las Leyes 1122 de 2007 y 1438 de 2011, y se dictan otras disposiciones.*

3. JUSTIFICACIÓN

Actualmente en Colombia solo hay un médico especialista por cada 1.000 habitantes, según la Defensoría del Pueblo las citas médicas con especialistas constituyen la principal barrera de acceso en el sistema de salud colombiano y representan la primera causa de radicación de tutelas en el país. En este sentido, es necesario buscar herramientas tecnológicas para poder atender a la problemática de atención que aqueja a la población, esto a través de la optimización de las revisiones de exámenes diagnóstico que ayuden al profesional

con una revisión inicial que le permita garantizar un diagnóstico oportuno y diligente. Esto quiere decir, que, si bien las nuevas tecnologías es un ayuda en el proceso, siempre será el profesional de la salud bajo su criterio propio quien diagnostique y formule.

Las nuevas tecnologías están transformando progresivamente la investigación sanitaria, ofreciendo nuevas posibilidades para el análisis de datos, la revisión bibliográfica y la generación de conocimiento. En atención primaria, donde convergen grandes volúmenes de información clínica y necesidades poblacionales complejas, las nuevas tecnologías pueden constituir una herramienta de gran utilidad. En este sentido los consejos y las alertas en la Atención Primaria en Salud (APS) son los pilares fundamentales para cambiar el enfoque de “curar la enfermedad” a “promover el bienestar”. En una visión a largo plazo, permitiéndonos:

- **Prevención de enfermedades crónicas:** Permiten detectar condiciones como diabetes, hipertensión o problemas de salud mental antes de que se vuelvan irreversibles o incapacitantes.
- **Disminución de costos:** Reducen la carga sobre los servicios de urgencias y hospitales de alta complejidad al evitar complicaciones prevenibles.

El sistema de salud en Colombia presenta una profunda diferencia entre las zonas urbanas y las regiones rurales dispersas. Mientras que las grandes capitales concentran la infraestructura hospitalaria de alta complejidad y los avances en conectividad digital, la Colombia profunda padece un aislamiento estructural que transforma afecciones médicas prevenibles en barreras de acceso.

La incorporación regulada de la tecnología y la informática médica debe concebirse como un puente de acceso. El proyecto faculta a los actores del sistema para emplear estas herramientas en la medicina preventiva, el seguimiento clínico y la asignación ágil de citas, optimizando los tiempos de respuesta. No obstante, con un criterio ético, el proyecto instituye el principio de Prevalencia de la Inteligencia Humana, impidiendo que las decisiones automatizadas o los algoritmos se utilicen para negar servicios o modificar tratamientos médicos.

“Las herramientas de salud digital pueden mejorar el acceso a la atención médica y los resultados para las personas con acceso limitado a la atención médica, especialmente aquellas que residen en zonas rurales”. (Maita, K. C., Maniaci, M. J., Haider, C. R., Ávila, F. R., Torres-Guzmán, R. A., Borna, S., Lunde, J. J., Coffey, J. D., Demaerschalk, B. M., & Forte, A. J. 2024) (Traducción libre).

De acuerdo con los hallazgos realizados por los investigadores del artículo de “The Impact of Digital Health Solutions on Bridging the Health Care Gap in Rural Areas: A Scoping Review” publicados en “The Permanente journal”, se encuentra que para las zonas rurales y de difícil acceso, la implementación de las herramientas tecnológicas en salud pueden

ayudar a mejorar la atención médica y los resultados, estas herramientas constituyen una oportunidad para los pacientes con acceso limitado al sistema de salud, frente a una geografía tan compleja como la colombiana estas tecnologías en salud pueden contribuir a llevar la atención a las regiones más apartadas y a las poblaciones en mayor condición de vulnerabilidad.

En relación con el informe presentado por la Defensoría del Pueblo “Medicamentos inaccesibles, derechos vulnerados un análisis con enfoque territorial” del año 2025 se encontró que el 90% de las personas encuestadas por esta entidad manifestó haber tenido problemas con la entrega de medicamentos, entrega incompleta o demoras en la entrega. Genera preocupación que el 66% de los medicamentos que no se entregan se agrupan en medicamentos utilizados para el tratamiento de la diabetes y enfermedades cardiovasculares.

“Usuarios del sistema de salud tendrían que utilizar hasta el 90% de sus ingresos para cubrir medicamentos que no les son entregados oportunamente. Los departamentos de Vichada, Guainía, Chocó y San Andrés y Providencia presentan los mayores niveles de vulneración del derecho a la salud, seguidos por La Guajira, Arauca, Amazonas, Putumayo, Nariño, Vaupés, Córdoba, Guaviare, Risaralda, Caldas y Quindío” (Defensoría del Pueblo, 2025).

Así mismo, 36,82% de las tutelas en salud de 2025 están relacionadas con la entrega inoportuna de medicamentos o insumos, y la Defensoría del Pueblo ha interpuesto o acompañado 18.451 tutelas entre enero y agosto de 2025, de las cuales el 24% correspondió a negación en la entrega de medicamentos esenciales. Adicionalmente, la Corte Constitucional, en la Sentencia T-377/2024, Magistrada ponente Diana Fajardo Rivera, insistió en que las entidades de salud no pueden imponer barreras administrativas injustificadas, como la exigencia de desplazarse fuera del lugar de residencia para reclamar medicamentos, siendo esto especialmente lesivo para adultos mayores con limitaciones económicas o de movilidad. Es importante precisar la afectación a la salud por la carga emocional, física y económica que genera la demora o la no entrega oportuna de los medicamentos para los pacientes, especialmente para las poblaciones más vulnerables, sobre todo en zonas de difícil acceso geográfico, lo que vulnera el principio de la igualdad y su derecho a la vida.

De acuerdo con lo planteado anteriormente se evidencia la necesidad de fortalecer los mecanismos de seguimiento, gestión y distribución de medicamentos mediante herramientas tecnológicas y de transporte que permitan realizar la entrega de estos medicamentos. De esta manera, se promueve una atención centrada en el paciente, se reducen las desigualdades territoriales en el acceso a los servicios de salud y se fortalece la garantía efectiva del derecho fundamental a la salud, especialmente

para las poblaciones más vulnerables y aquellas ubicadas en zonas de difícil acceso.

Este proyecto tiene como finalidad La Superación de la Barrera Geográfica en la atención, exigir las mismas condiciones de habilitación comercial de transporte en las cabeceras municipales que en los ríos de la Amazonía o las trochas de la Alta Guajira es un contrasentido normativo que condena al aislamiento a las poblaciones vulnerables. Este proyecto crea un régimen de excepción que permite a los municipios contratar modelos diferenciales de transporte (fluvial, motorizado, no motorizado o de tracción animal bajo estándares de bienestar), garantizando que el traslado de pacientes y la dispensación itinerante de medicamentos cuenten con un piso jurídico y presupuestal sólido.

El sistema de salud colombiano ha alcanzado logros normativos significativos. La Ley Estatutaria 1751 de 2015 reconoció la salud como derecho fundamental autónomo; la Ley 2020 de 2020 creó la historia clínica electrónica interoperable; la Ley 1419 de 2010 estableció los lineamientos de la telesalud. Sin embargo, entre las normas que existen y la realidad que viven los ciudadanos persiste una brecha estructural que ninguna de esas leyes ha cerrado: la brecha entre quien tiene conectividad y quien no la tiene, entre quien vive cerca de un hospital y quien vive a ocho horas de navegación fluvial del centro médico más cercano.

Esta iniciativa legislativa ordinaria nace de una premisa sencilla: las herramientas para corregir esa brecha ya existen la tecnología en salud y los modelos diferenciados de transporte sanitario por lo cual desarrolla los instrumentos operativos necesarios para que la accesibilidad ya reconocida como elemento esencial del derecho por la propia Ley 1751 de 2015 y por la Observación General número 14 del Comité DESC, sea real para quienes hoy la experimentan solo como promesa. Con base en la investigación técnica de esta propuesta se edifica sobre tres pilares jurídicos:

Pilar I. Sustento constitucional

Los artículos 49, 64, 209 y 366 de la Constitución Política imponen al Estado la obligación de organizar y garantizar el acceso universal al servicio público de salud con especial énfasis en las poblaciones rurales. El artículo 49 le otorga al legislador la facultad expresa de organizar, dirigir y reglamentar la prestación del servicio. El artículo 64 impone el deber de promover el acceso a servicios de salud en zonas rurales. El artículo 209 exige que la función administrativa se oriente a la eficacia y la celeridad en el servicio al interés general. El artículo 366 eleva el bienestar y la salud a finalidades sociales del Estado con prioridad presupuestal. Esta ley es el ejercicio legítimo de esas facultades constitucionales.

Pilar II. El bloque de constitucionalidad

En virtud del artículo 93 de la Constitución Política de Colombia, los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia integran el ordenamiento interno con rango suprallegal.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) define la accesibilidad física como atributo nuclear del derecho a la salud e impone al Estado la obligación de garantizar que los servicios lleguen a zonas rurales y dispersas. El Protocolo de San Salvador obliga a proveer servicios esenciales priorizando a los grupos vulnerables. Colombia ha contraído esas obligaciones: el vacío regulatorio que deja sin instrumento jurídico al transporte sanitario rural en salud es una violación por omisión de esos compromisos internacionales.

Constitución de la Organización Mundial de la Salud (1946) - Ley 19 de 1959

Define la salud como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y reconoce que su goce máximo es un derecho fundamental de todo ser humano sin distinción alguna, incluida la distinción por lugar de residencia o condición geográfica.

Un ciudadano de zona rural que no puede acceder a un servicio de salud por acceso geográfico no goza de ese bienestar. La dispensación itinerante, el transporte sanitario especial y los puntos de conectividad para telesalud son la respuesta a esa violación del estándar más básico del derecho internacional.

Protocolo de San Salvador, artículo 10 (1988) - **Ley 319 de 1996, *Diario Oficial* número 42.884**

Consagra el derecho a la salud en su dimensión integral y obliga al Estado a proveer atención médica primaria y servicios esenciales priorizando a los grupos en condición de vulnerabilidad.

Las poblaciones rurales dispersas de Colombia son precisamente el grupo vulnerable que este Protocolo ordena priorizar. El Capítulo II materializa esa obligación al crear un instrumento jurídico concreto para eliminar la barrera geográfica.

Observación General número 14 del Comité DESC (2000)

La interpretación vinculante del artículo 12 del PIDESC define cuatro criterios constitutivos del derecho a la salud. La accesibilidad física exige que los establecimientos, bienes y servicios de salud estén al alcance geográfico de todos, especialmente de los grupos rurales y marginados. Incluye explícitamente la obligación de que los servicios lleguen a las zonas rurales. La accesibilidad tecnológica exige que los Estados garanticen el acceso a tecnologías de sin discriminación.

Este proyecto implementa directamente los criterios de accesibilidad física y tecnológica de la Observación General número 14. El Capítulo II crea el mecanismo de transporte diferenciado para la accesibilidad física. El parágrafo 3° del artículo 3° crea puntos físicos de conectividad para la accesibilidad tecnológica en zonas sin IPS. Son las dos dimensiones de la accesibilidad en un solo proyecto.

Pilar III. Respaldo jurisprudencial

En primer lugar, la Sentencia T-760 de 2008 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa) Declara la salud como un derecho fundamental autónomo y ordenó explícitamente al Estado eliminar las barreras administrativas, rediseñar los sistemas de información y garantizar la accesibilidad real

y oportuna; bajo este mandato, el Capítulo I del proyecto operacionaliza el uso de herramientas tecnológicas eficaces para la asignación de citas y entrega de medicamentos, superando un vacío regulatorio de casi dos décadas.

La doctrina de la Sentencia T-025 de 2004 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa) sobre el Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado y sus autos de seguimiento, los cuales exigen indicadores de adaptabilidad y accesibilidad geográfica en salud para poblaciones vulnerables.

Asimismo, la viabilidad constitucional para que el Congreso dicte esta ley ordinaria se encuentra sólidamente respaldada por la Sentencia C-313 de 2014 (M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), la cual, al realizar el control previo de la Ley Estatutaria de Salud (Ley 1751 de 2015), ratificó que el núcleo esencial del derecho comprende la accesibilidad de forma inderogable y validó la competencia del legislador para proferir normas que operativicen dicho atributo, tal como se plantea al desarrollar los artículos 6°, 17° y 22° de la citada Ley Estatutaria.

Referencias

- Atención primaria de salud. (s/f). Who.int. Recuperado el 6 de junio de 2026, de <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/primary-health-care>
- Defensoría del Pueblo. (2025). Informe de Tutelas en Salud. Gov.co. Recuperado el 6 de junio de 2026, de https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/3514384/Informe_De_Tutelas_En+Salud.pdf
- Defensoría del Pueblo. (2025). Informe de Tutelas en Salud. Defensoría. https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/3514384/Informe_De_Tutelas_En+Salud.pdf
- Maita, K. C., Maniaci, M. J., Haider, C. R., Avila, F. R., Torres-Guzman, R. A., Borna, S., Lunde, J. J., Coffey,
- J. D., Demaerschalk, B. M., & Forte, A. J. (2024). The impact of digital health solutions on bridging the health care gap in rural areas: A scoping review. *The Permanente Journal*, 28(3), 130–143. <https://doi.org/10.7812/TPP/23.134>
- Rodríguez, D. P. (2023, mayo 8). Actualmente en Colombia solo hay un médico especialista por cada 1.000 habitantes. *Diario La república*. <https://www.larepublica.co/economia/actualmente-en-colombia-solo-hay-un-medico-especialista-por-cada-1-000-habitantes-3609487>
- Uso de la inteligencia artificial en investigación en Atención Primaria: revisión de recomendaciones y aplicaciones actuales. (2026, junio 5). Ocronos - Editorial Científico-Técnica. <https://revistamedica.com/inteligencia-artificial-atencion-primaria-aplicaciones-actuales/>
- Usuarios del sistema de salud tendrían que utilizar hasta el 90% de sus ingresos para cubrir medicamentos que no les entregan. (s/f). Defensoría. Recuperado el 6 de

junio de 2026, de <https://www.defensoria.gov.co/-/defensoria-alerta-crisis-acceso-medicamentos-colombia>

- (S/f). Nih.gov. Recuperado el 6 de junio de 2026, <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC8607883/>
 - Constitución Política de Colombia. (1991, 4 de julio). Artículos 49, 64, 93, 209 y 366. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
 - Organización Mundial de la Salud. (1946, 22 de julio). Constitución de la OMS. Incorporada en Colombia: Ley 19 de 1959.
 - Naciones Unidas. (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Artículo 12.
- Incorporado en Colombia: Ley 74 de 1968, **Diario Oficial** número 32.682.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2000, 11 de agosto). Observación General número 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud. E/C.12/2000/4. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf>
 - Organización de los Estados Americanos. (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Artículo 26. Incorporada en Colombia: Ley 16 de 1972.

- Organización de los Estados Americanos. (1988). Protocolo de San Salvador. Artículo 10. Incorporado en Colombia: Ley 319 de 1996, **Diario Oficial** número 42.884.
- Naciones Unidas. (2006). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Artículo 25.

Incorporada en Colombia: Ley 1346 de 2009.

- Congreso de la República de Colombia. (1996, 10 de enero). Ley 336 de 1996: Estatuto Nacional del Transporte.
- Congreso de la República de Colombia. (1993, 23 de diciembre). Ley 100 de 1993. **Diario Oficial** número 41.148.
- Congreso de la República de Colombia. (2007, 9 de enero). Ley 1122 de 2007. **Diario Oficial** número 46.506.
- Congreso de la República de Colombia. (2010, 26 de enero). Ley 1419 de 2010: Por la cual se establecen los lineamientos para el desarrollo de la telesalud en Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2011, 19 de enero). Ley 1438 de 2011. **Diario Oficial** número 47.957.
- Congreso de la República de Colombia. (2012, 17 de octubre). Ley 1581 de 2012: Protección de datos personales. **Diario Oficial** número 48.587. Decreto Reglamentario 1377 de 2013.
- Congreso de la República de Colombia. (2015, 16 de febrero). Ley Estatutaria 1751 de 2015. **Diario Oficial** número 49.427.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=60733>

- Congreso de la República de Colombia. (2019, 8 de enero). Ley 1949 de 2019. **Diario Oficial** número 50.830.
- Congreso de la República de Colombia. (2019, 25 de mayo). Ley 1955 de 2019. Artículo 247. **Diario Oficial** número 50.964.
- Congreso de la República de Colombia. (2020, 31 de enero). Ley 2015 de 2020. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=105472>
- Congreso de la República de Colombia. (2020, 17 de diciembre). Ley 2033 de 2020.
- Congreso de la República de Colombia. (2020, 7 de septiembre). Ley 2056 de 2020: Sistema General de Regalías.
- Congreso de la República de Colombia. (2016, 6 de enero). Ley 1774 de 2016: Protección y bienestar animal.
- Congreso de la República de Colombia. (2023, 18 de julio). Ley 2294 de 2023. Artículo 176.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2019). Resolución 2654 de 2019: Telemedicina.
- Corte Constitucional de Colombia. (2008, 31 de julio). Sentencia T-760 de 2008. M.P.: Manuel.
- Corte Constitucional de Colombia. (2004, 22 de enero). Sentencia T-025 de 2004. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. Auto de Seguimiento 373 de 2016.
- Corte Constitucional de Colombia. (2023). Sentencia T-236 de 2023. Fallas tecnológicas en sistemas de EPS y derecho a la salud.

IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2.003 establece que “*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*”.

En cumplimiento de esta disposición legal, el ponente designado por la mesa directiva remitirá copia de este proyecto de ley al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que, en el marco de sus competencias, remita concepto a fin de que sea evaluado al momento de presentar ponencia de primer debate.

En todo caso, resulta necesario resaltar que la Honorable Corte Constitucional mediante sentencia C-502 de 2007, consideró lo siguiente con respecto a la aplicación del artículo 7° de la Ley 819 de 2.003:

“*Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado,*

con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

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.

Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente”.

Así las cosas, la interpretación constitucional conlleva a que la carga la asuma el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con respecto a las iniciativas que pueden implicar gasto público y afectar el marco fiscal.

4. IMPEDIMENTOS

Como autora de esta iniciativa considero que difícilmente puede generarse un conflicto de interés en la participación legislativa de este proyecto por cuanto sus disposiciones son de carácter general y no están dirigidas a beneficiar, alterar, afectar, favorecer o perjudicar situaciones particulares y concretas.

Todo impedimento que se presente en el curso del trámite legislativo deberá tener la virtualidad de poner en evidencia la alteración o beneficio a favor

o en contra del congresista o de sus parientes dentro de los grados previstos por la norma, de manera particular, actual y directa.

5. CONCLUSIÓN

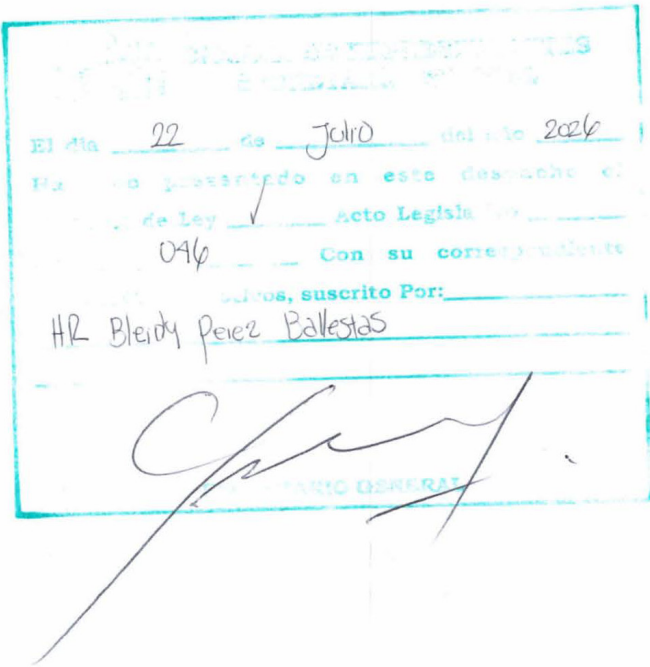
Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, este proyecto es necesario en la medida en que busca materializar de forma efectiva el derecho fundamental a la salud, reduciendo barreras de acceso en el sistema actual.

La regulación e inclusión de nuevas tecnologías e informática y la habilitación de un sistema especial para zonas rurales de difícil acceso serán herramientas fundamentales para garantizar los principios de continuidad y oportunidad, así como accesibilidad y disponibilidad que gobiernan el derecho fundamental a la salud.

6. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO

Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, pongo en consideración del Honorable Congreso de la República este proyecto de ley que es crucial para complementar y garantizar las disposiciones que permiten la efectiva prestación del servicio de salud.


BLEIDY PÉREZ BALLESTAS
Representante a la Cámara
Bogotá D.C.



PROYECTO DE LEY NÚMERO 047 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se adiciona el Decreto Ley 1604 de 1966 y se dictan otras disposiciones –Obra Terminada, Obra paga.

Doctor
MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ
Secretario General
Cámara de Representantes

Asunto: Radicación proyecto de ley, por medio de la cual se adiciona el Decreto Ley 1604 de 1966 y

se dictan otras disposiciones -Obra terminada, obra paga.

Respetado Secretario:

De manera atenta y en virtud de lo dispuesto por los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, presento ante Cámara de Representantes el proyecto de ley, *por medio de la cual se adiciona el Decreto Ley 1604 de 1966 y se dictan otras disposiciones -Obra Terminada, Obra Paga*, iniciativa legislativa que cumple con los requisitos legales de acuerdo con el orden de redacción previsto en el artículo 145 de la referida ley.

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


BLEIDY PÉREZ BALLESTAS
Representante a la Cámara
Bogotá D.C.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 047 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se adiciona el artículo 9º del Decreto Ley 1604 de 1966 y se dictan otras disposiciones-obra terminada, Obra paga.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto adicionar el artículo 9º del Decreto Ley 1604 de 1966, con el fin de establecer que la contribución de valorización solo podrá liquidarse y hacerse exigible una vez verificado el beneficio efectivo derivado de la terminación y puesta en funcionamiento de la obra pública que la origina. Así mismo, y de forma excepcional, se reconoce la posibilidad jurídica de estructurar mecanismos de financiación previos y concurrentes siempre que se atiendan los principios de necesidad, razonabilidad, proporcionalidad e idoneidad.

Artículo 2º. Adiciónese 3º incisos al artículo 9º del Decreto Ley 1604 de 1966 los cuales quedarán así:

La contribución de valorización sólo podrá liquidarse y hacerse exigible una vez la obra pública que le origina haya sido terminada, recibida a satisfacción por la entidad competente y puesta al servicio de la comunidad.

De manera excepcional, podrá autorizarse la liquidación y el cobro de la contribución con anterioridad a la terminación, entrega y puesta en servicio de la obra, cuando ello resulte necesario para su financiación previa o concurrente. En estos casos, el acto administrativo que así lo disponga deberá estar debidamente motivado y acreditar, de manera expresa y objetiva, el cumplimiento de los principios de necesidad, razonabilidad y

proporcionalidad, así como la idoneidad de la medida para garantizar la ejecución de la obra.

En todo caso, cuando la obra no se ejecute, no entre en servicio, sea objeto de modificaciones sustanciales que alteren el beneficio previsto o éste resulte significativamente inferior al estimado, la entidad competente deberá efectuar las devoluciones, compensaciones o reliquidaciones a que haya lugar.

Artículo 3º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

BLEIDY PÉREZ BALLESTAS
Representante a la Cámara
Bogotá D.C.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto, en desarrollo de los principios de equidad, justicia tributaria, transparencia, moralidad administrativa, eficacia y adecuada planeación de la gestión pública, establecer que la contribución de valorización solo pueda ser liquidada y exigida una vez la obra pública que la origina y sustenta haya sido terminada y puesta en funcionamiento, garantizando la verificación del beneficio efectivo sobre los inmuebles gravados y fortaleciendo la confianza ciudadana en la financiación de las obras públicas.

MARCO NORMATIVO

Para esta iniciativa han de tenerse en cuenta y consultarse las siguientes disposiciones:

• **CONSTITUCIONALES**

Artículos: 1º, 2º, 58, 83, 95 numeral 9, 287, 313 numeral 4, 317, 338 y 363.

• **LEGALES**

- Decreto Ley 1604 de 1966, *por el cual se dictan normas sobre valorización.*

2. JUSTIFICACIÓN

La contribución de valorización es un instrumento legítimo y valioso para la financiación de la infraestructura pública en Colombia. Su validez jurídica y ética reposa sobre un principio inequívoco: aquellos inmuebles que experimentan un incremento real en su valor comercial debido a una obra de interés general deben aportar proporcionalmente a sufragar su costo. Sin embargo, la práctica administrativa y fiscal de las últimas décadas en el país ha distorsionado la naturaleza de este tributo mediante la generalización del cobro anticipado, transformando un mecanismo de desarrollo en un factor generador de profundas tensiones sociales, litigiosidad e inequidad económica.

De conformidad con el artículo 338 de la Constitución Política, los elementos esenciales de los tributos deben guardar estricta coherencia y nexo causal con su hecho generador. En el caso específico

de la valorización, dicho hecho generador no está constituido por la mera expectativa, planeación o inicio de una obra, sino por el beneficio efectivo y verificable que recibe el patrimonio inmobiliario gravado. Exigir el pago antes de que la obra exista materialmente transgrede los principios de equidad, justicia y eficiencia tributaria consagrados en el artículo 363 de la Carta Política, los cuales ordenan que las cargas fiscales correspondan a realidades socioeconómicas ciertas y no a proyecciones hipotéticas de la administración.

La necesidad de aplicar el postulado “obra terminada, obra paga” no responde a un mero debate doctrinal, sino a un diagnóstico de la realidad territorial colombiana. Dos escenarios ilustran esta problemática:

- **Caso Armenia (Quindío):** Acuerdo Municipal 020 de 2014, Se ha reportado que, tras la aprobación del Acuerdo, se habría recaudado de forma anticipada un monto significativo bajo la promesa de ejecutar un paquete de 12 mega obras urbanas. Pasada más de una década del recaudo, deficiencias estructurales en los estudios técnicos, desvíos de recursos y problemas de contratación causaron que solo se ejecutaran 4 de las 12 obras proyectadas. Los 8 restantes debieron ser declaradas técnicamente inviables, dejando a la comunidad sin la infraestructura prometida y obligando a la administración a estructurar complejos esquemas para la devolución de los dineros a los contribuyentes por obras que jamás se construyeron. Adicionalmente, la Procuraduría General de la Nación sancionó e inhabilitó severamente a los interventores de estas obras de valorización de los contratos 012 y 031 de 2015, esto al encontrar que estos interventores omitieron vigilar y controlar los dineros entregados como anticipo por la alcaldía municipal por un valor superior a los 19 mil millones de pesos, lo que permitió que las uniones temporales encargadas de estas obras se apropiaran de esta suma.
- **Caso Bogotá Instituto de Desarrollo Urbano (IDU): Acuerdos Distritales 523 de 2013 y 724 de 2018**

Bajo estos acuerdos el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) cobró por valorización previa decenas de proyectos de movilidad. Se reportan auditorías de los entes de control evidenciaron que, años después del recaudo, más de la mitad de las obras contratadas presentaban avances físicos insignificantes o estado de abandono. Durante los extensos periodos de parálisis contractual, los ciudadanos no solo sufrieron el impacto patrimonial del cobro, sino que padecieron la pérdida de valor comercial de sus predios, el cierre de comercios y el colapso de la movilidad en las zonas de influencia. Este desfase técnico obligó históricamente al Distrito a realizar devoluciones masivas de saldos a favor por más

de \$143.000 millones de pesos correspondiente al Acuerdo número 523 de 2013.

Al revisar la contribución por valorización del Acuerdo número 724 de 2018, el cual planteaba generar un recaudo de \$906.579 millones de peso, cuando se revisan los datos proporcionados por el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), se encuentra que a fecha de marzo de 2023 se había cumplido con cerca del 90% de esta meta de recaudo, es decir que se recaudaron \$818.018 millones de pesos. En 2023, Concejal Juan Baena en un control político dijo: “El avancé de las obras 5 años después del acuerdo era inferior al 20% y esta problemática fue más crítica en algunas obras como la del canal de La Calleja en la Av. 19 entre las calles 134 y 127, donde el avance en el año 2023 era de solo el 0,5%”. De acuerdo con lo mencionado por el Concejal Rolando González (2023) “las demoras en las obras de valorización han generado unos sobrecostos a los bogotanos de cerca de 60 mil millones de pesos... indica que el IDU pidió 3 años para dar inicio a la construcción física de las obras en los años 2022 y 2023, pero solo hemos visto suspensiones y prorrogas, incluso siguen teniendo ajustes a los diseños iniciales, lo que traduce mayores costos”.

Esta problemática no se limita a los acuerdos de 2013 y 2018; se registran antecedentes desde 1995 con la obra de la calle 45. En ese sentido, resulta necesario atenderla de manera efectiva, pues no solo implica la devolución de los recaudos en algunos casos, sino todo un proceso administrativo adicional. Asimismo, afecta directamente la credibilidad de la ciudadanía frente a las futuras obras públicas, desincentivando así el recaudo general de los impuestos.

La experiencia empírica reseñada sugiere que, cuando el Estado recauda los recursos de manera anticipada, se diluye la presión por una ejecución eficiente. Las administraciones tienden a iniciar obras con diseños desactualizados, lo que desemboca de forma recurrente en sobrecostos, suspensiones y los denominados “elefantes blancos”.

Por el contrario, al establecer que la contribución solo podrá liquidarse y hacerse exigible una vez la obra haya sido terminada, recibida a satisfacción y puesta en funcionamiento, se blindan los recursos de los ciudadanos y se genera un poderoso incentivo para la planeación pública rigurosa. Las entidades estatales se verán obligadas a madurar los proyectos antes de iniciar su construcción, recurriendo a mecanismos alternativos de financiación constructiva y cerrando la puerta a la improvisación.

Finalmente, el proyecto no desfinancia al Estado, pues mantiene un canal excepcional debidamente motivado bajo criterios objetivos de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad. Sin embargo, consagra de forma justa la obligación de efectuar

devoluciones, compensaciones o reliquidaciones inmediatas cuando la obra no se ejecute o altere el beneficio estimado, devolviendo el equilibrio a la relación entre la responsabilidad del aparato estatal y el deber ciudadano de contribuir al financiamiento del gasto público.

Actualmente en Colombia la contribución por valorización se sustenta en normas y leyes de hace más de 50 años como el Decreto Legislativo 1604 de 1966 y la Ley 48 de 1968, las cuales facultan a las autoridades territoriales a decretar y recaudar este tributo especial sobre los inmuebles que se benefician con la obra, pero sin precisar en qué momento debe entenderse verificado ese beneficio ni exigir la terminación de la obra como condición de exigibilidad. El presente proyecto de ley busca cerrar ese mismo vacío en el régimen general del Decreto número 1604 de 1966: en lugar de fijar plazos posteriores a la operación del proyecto, condiciona la exigibilidad del tributo a la verificación del beneficio efectivo derivado de la obra terminada. Esta modificación materializada en la adición de tres incisos al artículo 9° del Decreto Ley 1604 de 1966 encuentra pleno respaldo en el ordenamiento jurídico colombiano.

Su justificación se desarrolla a partir de cuatro fuentes concurrentes: en primer lugar, el marco constitucional que consagra el deber de contribuir dentro de conceptos de justicia y equidad, el principio de legalidad tributaria y la garantía de la propiedad privada; en segundo lugar, el bloque de constitucionalidad conformado por los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia en virtud del artículo 93 Superior; en tercer lugar, el desarrollo legal histórico de la contribución de valorización, desde la Ley 25 de 1921 hasta las más recientes modificaciones introducidas por el Congreso de la República; y, finalmente, la jurisprudencia de la Corte Constitucional que ha delimitado con claridad el hecho generador, la base gravable y las condiciones de exigibilidad de este tributo, exigiendo en todo momento que responda a un beneficio real, individual y verificable, y no a una mera expectativa. El artículo 93 de la Constitución Política incorpora al ordenamiento interno, con prevalencia y como parámetro de interpretación de los derechos y deberes constitucionales, los tratados y convenios internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. A continuación, se relacionan los instrumentos pertinentes para esta iniciativa en cuanto tocan la propiedad, el debido proceso y la tutela judicial efectiva, elementos centrales del articulado propuesto, con la fecha de su aprobación y la ley que los incorporó al derecho interno colombiano.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) Adoptado por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 1966

Aprobado en Colombia mediante la Ley 74 de 1968 (26 de diciembre de 1968, *Diario Oficial* número 32.682 del 30 de diciembre de 1968).

Su artículo 14 consagra las garantías del debido proceso y de la tutela judicial, aplicables por analogía a la exigencia de un control judicial efectivo sobre el acto administrativo que autorice el cobro anticipado de la contribución de valorización.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) Adoptado por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 1966 Aprobado en Colombia, junto con el PIDCP, mediante la Ley 74 de 1968. Reconoce el deber de los Estados de adoptar medidas progresivas para el bienestar general, lo cual respalda la legitimidad de la contribución de valorización como mecanismo redistributivo de los costos de las obras públicas, siempre que se preserve la equidad entre los contribuyentes.

Convención Americana sobre Derechos Humanos - Pacto de San José de Costa Rica

Suscrita en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969 Aprobada en Colombia mediante la Ley 16 de 1972 (30 de diciembre de 1972, *Diario Oficial* número 33.780 del 5 de febrero de 1973); ratificada el 31 de julio de 1973 y vigente para Colombia desde el 18 de julio de 1978.

Su artículo 21 protege el derecho a la propiedad privada y proscribe su afectación arbitraria; sus artículos 8° y 25 consagran las garantías judiciales y el derecho a la protección judicial efectiva. Estas disposiciones sustentan, en el plano convencional, tanto la exigencia de que la valorización responda a un beneficio real y verificable, como la instauración de un control judicial sobre el cobro anticipado excepcional que prevé el artículo 2° del proyecto.

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Protocolo de San Salvador Suscrito el 17 de noviembre de 1988 Aprobado en Colombia mediante la Ley 319 de 1996 (20 de septiembre de 1996), Refuerza el deber estatal de destinar recursos públicos al desarrollo progresivo de las condiciones de vida de la población, lo que es concordante con la finalidad redistributiva de la contribución de valorización, sin perjuicio de las garantías individuales que la acompañan.

Antecedentes normativos

La contribución de valorización tiene su origen en el artículo 3° de la Ley 25 de 1921, que la concibió como una contribución sobre las propiedades raíces beneficiadas con la ejecución de obras de interés público local. La Ley 1ª de 1943 (artículo 18) amplió su aplicación, hasta que el Decreto Legislativo 1604 de 1966 adoptado como legislación permanente por la Ley 48 de 1968 la extendió a todas las obras de interés público ejecutadas por la nación, los

departamentos, el entonces Distrito Especial de Bogotá, los municipios o cualquier otra entidad de derecho público, unificando su denominación como “contribución de valorización”.

El artículo 9° del Decreto 1604 de 1966: la norma que se pretende adicionar establece que la base impositiva de la contribución corresponde al costo de la obra respectiva, dentro de los límites del beneficio que ella produzca a los inmuebles gravados. La norma vincula la base gravable al beneficio de la obra, pero no precisa el momento en que dicho beneficio debe entenderse verificado ni exige la terminación de la obra como condición de exigibilidad; ese vacío es el que el proyecto busca cerrar.

Jurisprudencia aplicable

Sentencia C-155 de 2003 M. P. Eduardo Montealegre Lynett, Bogotá, D. C., 26 de febrero de 2003 (demanda contra los artículos 2° y 5° del Decreto número 1604 de 1966 y el artículo 11 del Decreto número 2171 de 1992).

La Corte precisó que el diseño legal de la contribución de valorización tiene doble alcance: es un gravamen de creación legislativa nacional y, a la vez, una norma habilitante para que asambleas y concejos concurren en la fijación de sus elementos. Explicó que la noción de “sistema” y “método” exige un conjunto ordenado de reglas para determinar el costo de la obra, los beneficios que reporta y la forma de su distribución, lo que respalda la competencia del Legislador para precisar, como lo hace este proyecto, el momento en que dicho beneficio debe entenderse verificado.

Sentencia C-1003 de 2004 M. P. Jaime Córdoba Triviño Bogotá, D. C., 14 de octubre de 2004 (demanda contra el artículo 61 de la Ley 863 de 2003).

Reiteró que la constitucionalidad de cualquier tratamiento tributario diferenciado debe superar un juicio de razonabilidad para ser compatible con los principios de equidad, eficiencia y progresividad del artículo 363 C.P. Se cita aquí como referente de ese estándar general, aplicable por analogía al diseño de la excepción de cobro anticipado prevista en el artículo 2° del proyecto, y no como precedente específico en materia de valorización.

Sentencia C-743 de 2015 M. P. Myriam Ávila Roldán, Bogotá, D. C., 2 de diciembre de 2015 (expediente D-10838, demanda contra el artículo 57 de la Ley 1739 de 2014).

Fijó el test estricto de proporcionalidad aplicable a medidas fiscales excepcionales: corresponde al Legislador acreditar la existencia de una situación excepcional que justifique el instrumento, así como su idoneidad y necesidad, de manera que la afectación de los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria quede compensada por la finalidad

perseguida. Este precedente sustenta directamente el carácter excepcional, motivado y controlado que el proyecto atribuye al cobro anticipado o concurrente de la valorización.

Sentencia C-244 de 2025 M. P. Miguel Polo Rosero, Bogotá, D. C., 11 de junio de 2025 (expediente D-16178, demanda contra el artículo 280 de la Ley 2294 de 2023, Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026).

La Corte declaró inexecutable, por violar el principio de unidad de materia, la norma que había extendido el margen temporal para el cobro de la Contribución Nacional de Valorización hasta cinco años después del inicio de operación del proyecto, y ordenó la reviviscencia del texto original del artículo 249 de la Ley 1819 de 2016. Esta sentencia, la más reciente sobre la materia, es especialmente relevante para el presente proyecto: (i) confirma que la temporalidad de la exigibilidad de la valorización es un elemento tributario que exige un debate legislativo específico y suficiente, y no puede modificarse por vía de leyes de contenido distinto (como el Plan Nacional de Desarrollo); y (ii) refuerza la conveniencia de tramitar esta modificación mediante un proyecto de ley autónomo y con un objeto único, tal como aquí se propone, en lugar de incorporarla en un instrumento normativo de otro objeto.

Sentencia C-495 de 1998 M. P. Antonio Barrera Carbonell - Santafé de Bogotá, D. C., 15 de septiembre de 1998 Precedente citado por la Sentencia C-244 de 2025 para definir la naturaleza jurídica de la valorización: la Corte estableció que la contribución de valorización no es un impuesto, porque no grava por vía general a todas las personas, sino un sector específico de la población los propietarios o poseedores de inmuebles que se benefician, en mayor o menor grado, con la ejecución de una obra pública. Por su naturaleza, esta contribución tiene una destinación especial: es una “imposición de finalidad”, es decir, una renta que se establece y recauda para cumplir un propósito específico, elemento que la Corte consideró esencial a su existencia. Esta caracterización respalda directamente la tesis central del proyecto: si la contribución existe en función del beneficio recibido, su exigibilidad debe esperar a que ese beneficio sea real y verificable.

IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2.003 establece que “*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*”.

En cumplimiento de dicho presupuesto normativo, se remitirá copia de este proyecto de ley

al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que, en el marco de sus competencias, determine si existe o no impacto fiscal y remita concepto para que sea evaluado al momento de presentar ponencia de primer debate.

Así mismo, resulta necesario resaltar que la Honorable Corte Constitucional mediante sentencia C-502 de 2007, consideró lo siguiente con respecto a la aplicación del artículo 7 de la Ley 819 de 2003:

“Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

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.

Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente”.

Así las cosas, la interpretación constitucional conlleva a que la carga la asuma el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con respecto a las iniciativas que pueden implicar gasto público y afectar el marco fiscal.

3. IMPEDIMENTOS

Como autora de esta iniciativa considero que difícilmente puede generarse un conflicto de interés en la participación legislativa de este proyecto por cuanto sus disposiciones son de carácter general y no están dirigidas a beneficiar, alterar, afectar, favorecer o perjudicar situaciones particulares y concretas.

Todo impedimento que se presente en el curso del trámite legislativo deberá tener la virtualidad de poner en evidencia la alteración o beneficio a favor o en contra del congresista o de sus parientes dentro de los grados previstos por la norma, de manera particular, actual y directa.

4. CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, este proyecto resulta fundamental para garantizar la transparencia, eficacia y planeación como principios rectores y orientadores en la ejecución de obras públicas y, también, para asegurar la justicia, equidad tributaria y la confianza ciudadana con respecto al pago de los tributos.

5. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO

Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, pongo en consideración del Honorable Congreso de la República este proyecto de ley que consulta y atiende un reclamo ciudadano legítimo y una necesidad para efectos del manejo de recursos públicos.


BLEIDY PÉREZ BALLESTAS
Representante a la Cámara
Bogotá D.C.

REFERENCIAS

Alcaldía Mayor de Bogotá. (s. f.). *Avanza devolución de recursos de valorización*. Bogotá. gov.co. <https://www.bogota.gov.co>

Ámbito Jurídico. (s. f.). *Proceso de devolución de recursos de valorización en Bogotá avanza en un 54 %* [Archivo PDF]. Legis. <https://www.ambitojuridico.com>

El Tiempo. (s. f.). *Histórico fallo de la Corte Constitucional anula norma que permitía cobro de valorización en la Vía al Mar*. El Tiempo Casa Editorial. <https://www.eltiempo.com>

Giraldo, J. A. (2022). *La contribución por valorización en el municipio de Armenia Quindío: Un análisis sociojurídico de su implementación* [Trabajo de grado de Maestría, Universidad Libre].

Repositorio Institucional Unilibre. <https://repository.unilibre.edu.co>

Procuraduría General de la Nación. (s. f.). *Procuraduría citó a juicio disciplinario a exalcaldesa de Armenia por presuntas irregularidades en obras de valorización*. <https://www.procuraduria.gov.co>

Procuraduría General de la Nación. (s. f.). *Inhabilitan a interventores de obras de valorización en Armenia por permitir desviación de más de 19 mil millones*. <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/inhabilitados-interventores-obras-valorizacion-en-armenia-por-permitir-desviacion-mas-19-mil-millones.aspx>

Concejo de Bogotá. (2023, 23 de mayo). *60 mil millones de sobrecostos y años de retraso en obras de valorización*. <https://concejodebogota.gov.co/60-mil-millones-de-sobrecostos-y-anos-de-retraso-en-obras-de/cbogota/2023-05-23/171443.php> Concejo de Bogotá. (2023, 8 de junio). *Atraso y sobrecostos en obras de valorización son culpa del IDU*. <https://concejodebogota.gov.co/atraso-y-sobrecostos-en-obras-de-valorizacion-son-culpa-del-idu/cbogota/2023-06-08/141003.php>

Transparencia por Colombia. (s. f.). Colombia en deterioro persistente de corrupción. <https://transparenciacolombia.org.co/colombia-en-deterioro-persistente-de-corrupcion/>

Normativa

Congreso de Colombia. (1921). *Ley 25 de 1921*.

Congreso de Colombia. (1943). *Ley 1ª de 1943*.

Presidencia de la República de Colombia. (1966). *Decreto Legislativo 1604 de 1966*. **Diario Oficial** número 31.979.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=31235> Congreso de Colombia. (1968). *Ley 48 de 1968*.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=31239> Presidencia de la República de Colombia. (1970). *Decreto número 1394 de 1970*.

Presidencia de la República de Colombia. (1986). *Decreto número 1333 de 1986* [Código de Régimen Municipal].

Congreso de Colombia. (1994). *Ley Estatutaria 137 de 1994*.

Congreso de Colombia. (1997). *Ley 383 de 1997*.

Congreso de Colombia. (2003). *Ley 819 de 2003*.

Congreso de Colombia. (2016). *Ley 1819 de 2016*.

Congreso de Colombia. (2023). *Ley 2294 de 2023* [Plan Nacional de Desarrollo 2022-

2026].

Constitución y tratados internacionales

República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*.

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. (Aprobado en Colombia mediante Ley 74 de 1968, **Diario Oficial** número 32.682).

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. (Aprobado en Colombia mediante Ley 74 de 1968, **Diario Oficial** número 32.682).

Organización de los Estados Americanos. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)*. (Aprobada en Colombia mediante Ley 16 de 1972, **Diario Oficial** número 33.780).

Organización de los Estados Americanos. (1988). *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)*. (Aprobado en Colombia mediante Ley 319 de 1996).

Jurisprudencia - Corte Constitucional

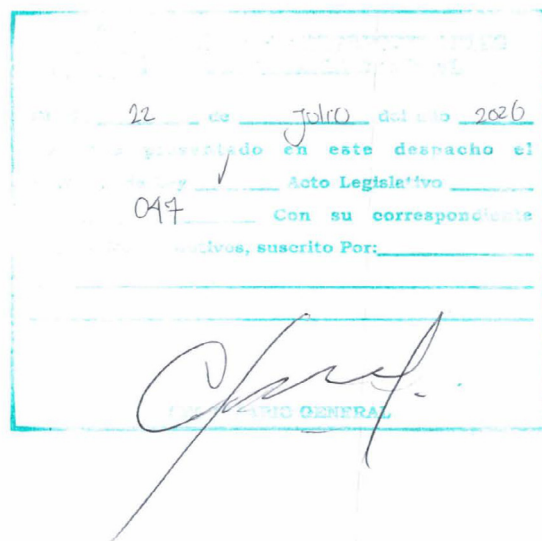
Corte Constitucional de Colombia. (2003). *Sentencia C-155 de 2003* [M. P. Eduardo Montealegre Lynett].

Corte Constitucional de Colombia. (2003). *Sentencia C-525 de 2003* [M. P. Manuel José Cepeda Espinosa]. Expediente D-4399.

Corte Constitucional de Colombia. (2004). *Sentencia C-1003 de 2004* [M. P. Jaime Córdoba Triviño].

Corte Constitucional de Colombia. (2015). *Sentencia C-743 de 2015* [M. P. Myriam Ávila Roldán]. Expediente D-10838.

Corte Constitucional de Colombia. (2025). *Sentencia C-244 de 2025* [M. P. Miguel Polo Rosero]. Expediente D-16.178.



CARTAS DE ADHESIÓN

CARTA DE ADHESIÓN PROYECTO DE LEY NÚMERO 018 DE 2026 CÁMARA

HONORABLE SENADOR DAVID RICARDO RASERO MAYORCA

por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Cuidado y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D.C., 29 de julio de 2025

Señor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

Secretaría General

Cámara de Representantes

Ciudad

Número de radicado interno: DR-OD-2026-007

Asunto: Acompañamiento como coautor del Proyecto de Ley 018 de 2026 Cámara - Proyecto de Ley Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Cuidado y se dictan otras disposiciones.

Respetado Sr. Secretario:

En virtud de lo dispuesto en el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, me permito informar de manera respetuosa que acompaño, en calidad de coautor, el Proyecto de Ley 018 de 2026 Cámara - Proyecto de Ley Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Cuidado y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente;



DAVID RICARDO RASERO MAYORCA
Senador de la República de Colombia
Pacto Histórico

CONTENIDO

Gaceta número 895 - viernes, 31 de julio de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

Proyecto de Acto Legislativo número 028 de 2026 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política y se establecen las disposiciones constitucionales para la destinación social y territorial de bienes de origen ilícito para la reparación de las víctimas y la paz territorial.....	1
Proyecto de Ley número 046 de 2026 Cámara, por medio de la cual se dictan disposiciones para garantizar la accesibilidad y la implementación de tecnologías para una prestación eficaz de los servicios de salud y se adoptan estrategias territoriales de atención en zonas rurales, dispersas y de difícil acceso, y se dictan otras disposiciones.	7
Proyecto de Ley número 047 de 2026 Cámara , por medio de la cual se adiciona el Decreto Ley 1604 de 1966 y se dictan otras disposiciones – Obra Terminada, Obra paga.....	18

CARTAS DE ADHESIÓN

Carta de adhesión Proyecto de Ley número 018 de 2026 Cámara, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Cuidado y se dictan otras disposiciones.	25
--	----