REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXV - Nº 1721 | Bogotá, D. C., jueves, 5 de noviembre de 2026 | EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

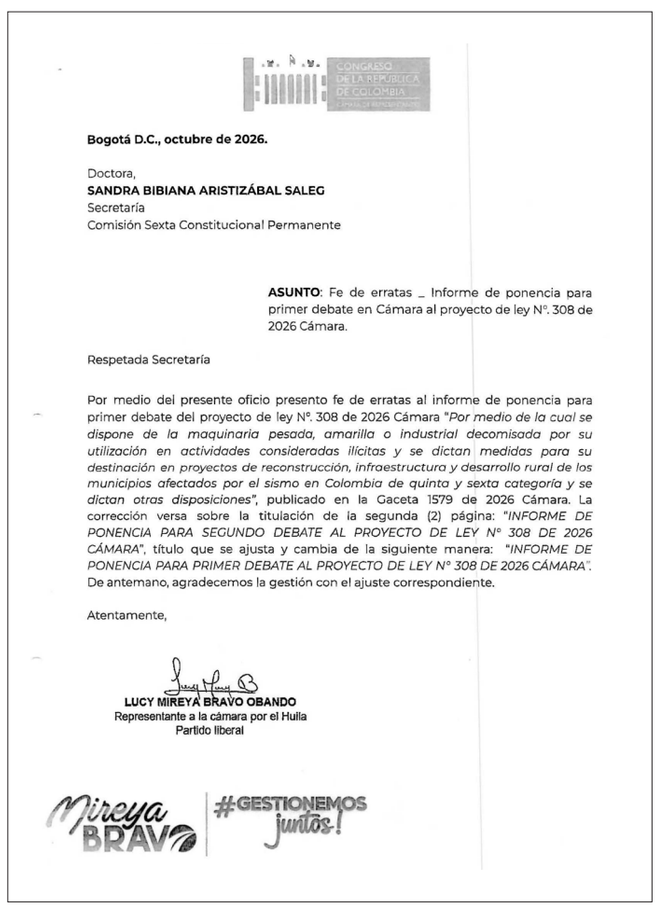
CÁMARA DE REPRESENTANTES

FE DE ERRATAS

FE DE ERRATAS AL INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

EN CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 308 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se dispone de la maquinaria pesada, amarilla o industrial decomisada por su utilización en actividades consideradas ilícitas y se dictan medidas para su destinación en proyectos de reconstrucción, infraestructura y desarrollo rural de los municipios afectados por el sismo en Colombia de quinta y sexta categoría y se dictan otras disposiciones.



Bogotá D.C., octubre de 2026.

Doctora,
SANDRA BIBIANA ARISTIZÁBAL SALEG
Secretaría
Comisión Sexta Constitucional Permanente

ASUNTO: Fe de erratas _ Informe de ponencia para primer debate en Cámara al proyecto de ley Nº. 308 de 2026 Cámara.

Respetada Secretaría

Por medio del presente oficio presento fe de erratas al informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley Nº. 308 de 2026 Cámara "*Por medio de la cual se dispone de la maquinaria pesada, amarilla o industrial decomisada por su utilización en actividades consideradas ilícitas y se dictan medidas para su destinación en proyectos de reconstrucción, infraestructura y desarrollo rural de los municipios afectados por el sismo en Colombia de quinta y sexta categoría y se dictan otras disposiciones*", publicado en la Gaceta 1579 de 2026 Cámara. La corrección versa sobre la titulación de la segunda (2) página: "*INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY Nº 308 DE 2026 CÁMARA*", título que se ajusta y cambia de la siguiente manera: "*INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY Nº 308 DE 2026 CÁMARA*". De antemano, agradecemos la gestión con el ajuste correspondiente.

Atentamente,

LUCY MIREYA BRAVO OBANDO
Representante a la cámara por el Huila
Partido liberal

Mireya BRAVO | #GESTIONEMOS juntos!

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 004 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se adopta una reforma tributaria y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., noviembre de 2026

Doctor

ALFREDO APE CUELLO BAUTE

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Hacienda y Crédito Público

Cámara de Representantes.

Doctor

NÉSTOR EDUARDO IMBETT HERAZO

Secretario

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Hacienda y Crédito Público

Cámara de Representantes

Referencia. Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 004 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se adopta una reforma tributaria y se dictan otras disposiciones.*

Honorables doctores Alfredo y Néstor,

En cumplimiento con las instrucciones impartidas por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes y de los deberes establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos a continuación Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 004 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se adopta una reforma tributaria y se dictan otras disposiciones.*

Atentamente,

ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 004 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se adopta una reforma tributaria y se dictan otras disposiciones.

Por instrucción de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, conforme a lo establecido en la Ley 5ª de 1992, presentamos Informe de Ponencia positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley número 004 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se adopta una reforma tributaria y se dictan otras disposiciones*. El siguiente Informe de Ponencia se estructura de la siguiente manera:

COMPETENCIA

La Comisión Tercera Constitucional Permanente, por disposición normativa, es competente para conocer del presente Proyecto de Ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, por cuanto versa sobre: *"Hacienda y Crédito Público; Impuesto y Contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro".*

TRÁMITE DE LA INICIATIVA Y ANTECEDENTES

Durante la actual legislatura, el pasado día veinte (20) de julio del año corriente, fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley número 004 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se adopta una reforma tributaria y se dictan otras disposiciones*, por el entonces Ministro de Hacienda y Crédito Público, Germán Ávila Plazas, durante el Gobierno nacional anterior.

Dada su naturaleza en materia de tributación, la honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes ha nombrado al honorable Congresista Óscar Darío Pérez Pineda para que rinda Informe de Ponencia para Primer Debate del mencionado Proyecto de Ley, la cual fue asignada el pasado día primero (1°) de octubre del año corriente, y se encuentra publicada en la ***Gaceta del Congreso*** número 868 de 2026.

SOBRE EL PROYECTO

Naturaleza	Proyecto de Ley
Consecutivo	Número 004 de 2026 (Cámara)
Título	Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria y se dictan otras disposiciones
Materia	Tributación
Autor	Ministro de Hacienda Germán Ávila Plazas
Ponentes	**Coordinador Ponente** Honorable Representante Óscar Darío Pérez Pineda
Origen	Cámara de Representantes
Radicación	20 de julio de 2026
Tipo	Ordinaria
Estado	Pendiente de dar primer debate

CONTEXTO DE LA INICIATIVA

La iniciativa fue presentada bajo el propósito de adoptar una reforma tributaria que contribuyera al recaudo y a la sostenibilidad de las finanzas públicas, mediante la reducción del gasto tributario y la modificación de diferentes disposiciones del Estatuto Tributario, con especial énfasis en materias ambientales, de salud pública y de consumo. De acuerdo con su exposición de motivos, el Gobierno autor de la iniciativa estimó que las medidas propuestas generarían recursos adicionales por aproximadamente $21,9 billones durante la vigencia 2027, equivalentes al 1% del producto interno bruto (PIB), y un recaudo promedio permanente del 1,5% del PIB a partir de 2028.

Sin embargo, desde la radicación de esta iniciativa se produjo un acontecimiento institucional de especial relevancia como lo es que el 7 de agosto de 2026 asumió un nuevo Gobierno nacional, con una orientación y unas prioridades de política económica y fiscal diferentes, que posteriormente se materializaron en la presentación de una nueva estrategia legislativa para atender la situación financiera del Estado colombiano. En efecto, el 29 de octubre de 2026, el Gobierno nacional radicó ante la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley número 477 de 2026 Cámara, denominado *"Ley de Rescate Económico"*, cuyo objeto consiste en estabilizar las finanzas públicas, reducir el gasto y generar crecimiento económico, bajo criterios de equidad, eficiencia y progresividad. Esta nueva iniciativa plantea una estrategia de intervención fiscal que comprende medidas de racionalización del gasto público, reorganización del Estado, modificaciones tributarias, promoción de la inversión, atracción de capitales, fortalecimiento institucional y lucha contra la evasión y el contrabando.

De esta manera, el escenario en el que se produjo la radicación del Proyecto de Ley número 004 de 2026 ha experimentado una transformación sustancial, tanto en el ámbito institucional como en la definición de las prioridades de política fiscal del Gobierno nacional. Por lo tanto, resulta necesario evaluar la conveniencia de continuar el trámite de una iniciativa que responde a una estrategia de consolidación fiscal anterior, cuando actualmente existe una nueva propuesta gubernamental que pretende abordar de manera integral los desafíos económicos y presupuestales de la Nación.

CONSIDERACIONES QUE SUSTENTAN LA PONENCIA NEGATIVA

Es claro precisar que la política tributaria no puede analizarse de manera aislada de las decisiones generales de política económica y presupuestal del Gobierno nacional. Por el contrario, debe responder a una visión integral de las necesidades del Estado, de su capacidad de financiación y de las condiciones económicas de los ciudadanos y del sector productivo. El Proyecto de Ley número 004 de 2026 fue concebido y presentado bajo los presupuestos económicos, fiscales y políticos del Gobierno nacional anterior, y sus medidas responden a una estrategia de consolidación fiscal cuya orientación, prioridades y mecanismos de financiación fueron definidos por esa administración.

No obstante, con la llegada del nuevo Gobierno nacional se produjo una modificación en la orientación de la política económica, acompañada de una nueva propuesta de intervención sobre las finanzas públicas. En este contexto, continuar el trámite del Proyecto de Ley número 004 de 2026 sin una revisión integral de su pertinencia frente a las nuevas prioridades gubernamentales podría conducir a la aprobación de medidas tributarias desarticuladas de la estrategia fiscal que actualmente se pretende implementar. Ahora, no se trata de desconocer la importancia del recaudo tributario ni de negar las competencias constitucionales del Congreso de la República para debatir y aprobar reformas tributarias, sino que se trata de reconocer que las decisiones de política fiscal deben guardar coherencia entre sí y responder a una planeación económica integral, evitando la acumulación de iniciativas que persiguen objetivos similares mediante instrumentos diferentes y bajo supuestos que pueden haber perdido actualidad. La responsabilidad del Congreso exige evaluar no solamente la conveniencia individual de cada disposición tributaria, sino también su pertinencia dentro del conjunto de decisiones económicas que debe adoptar el Estado.

En ese orden de ideas, consideramos que la discusión y eventual aprobación de la iniciativa objeto de estudio no constituye, en las actuales circunstancias, el mecanismo más adecuado para atender las necesidades fiscales de Colombia, toda vez que el país cuenta con una nueva propuesta gubernamental que plantea una estrategia de intervención fiscal de mayor alcance, orientada no solamente a la obtención de nuevos ingresos, sino también a la reducción del gasto público, la reorganización institucional, la promoción de la inversión y el crecimiento económico.

Ley de Rescate Económico

Uno de los principales cuestionamientos al Proyecto de Ley número 004 de 2026 radica en su enfoque predominantemente recaudatorio. Aunque la exposición de motivos reconoce que el desequilibrio de las finanzas públicas tiene un origen estructural, relacionado con el crecimiento del gasto inflexible, la rigidez presupuestal y las dificultades de financiación del Estado, la respuesta propuesta se concentra principalmente en incrementar los ingresos mediante modificaciones al sistema tributario. El propio documento reconoce que más del 90% del Presupuesto General de la Nación corresponde a erogaciones inflexibles y que la solución del problema fiscal requiere una revisión profunda de la composición y eficiencia del gasto público. Sin embargo, las medidas del proyecto se concentran en ampliar las bases gravables, modificar tratamientos preferenciales, incrementar tarifas y reducir beneficios tributarios, trasladando una parte importante del esfuerzo de ajuste a los contribuyentes, los consumidores y los sectores productivos.

Por su parte, el Proyecto de Ley número 477 de 2026 Cámara plantea una estrategia de recuperación fiscal que no se limita al incremento de los ingresos del Estado, sino que incorpora, entre otros componentes:

- Medidas de reducción, racionalización y mayor eficiencia del gasto público.
- Mecanismos de reorganización institucional y revisión del funcionamiento del Estado.
- Modificaciones al sistema tributario orientadas a fortalecer la progresividad y la competitividad económica.
- Instrumentos para promover la inversión nacional y extranjera y la atracción de capitales.
- Medidas de fortalecimiento de la institucionalidad fiscal.
- Herramientas para intensificar el control tributario y combatir la evasión y el contrabando.
- Disposiciones encaminadas a contribuir al crecimiento económico y a la estabilización de las finanzas públicas.

Colombia no necesita exclusivamente una nueva fuente de ingresos tributarios, sino una estrategia integral que permita revisar cómo se gasta, cómo se administran los recursos públicos, cómo se estimula la actividad productiva y cómo se recupera la confianza de los inversionistas y de los agentes económicos. En ese sentido, la nueva iniciativa gubernamental ofrece un marco de discusión fiscal más amplio, que permite abordar simultáneamente los problemas de ingresos, gastos, inversión y eficiencia institucional; por consiguiente resulta inconveniente continuar el trámite de una iniciativa cuya respuesta al desequilibrio fiscal se encuentra concentrada principalmente en la creación y modificación de cargas tributarias, cuando el Gobierno nacional ha presentado una propuesta que pretende intervenir de manera más amplia las causas y consecuencias del desequilibrio de las finanzas públicas.

Duplicidad, dispersión y desarticulación de las iniciativas

La coexistencia de dos iniciativas gubernamentales de reforma tributaria dentro de una misma legislatura plantea la necesidad de examinar su articulación, compatibilidad y conveniencia. Ambos proyectos persiguen, desde perspectivas diferentes, objetivos relacionados con la estabilización de las finanzas públicas y el fortalecimiento de los ingresos estatales; pero sus instrumentos, prioridades y mecanismos de intervención no son idénticos.

La continuación simultánea de ambas discusiones puede generar dispersión en el debate legislativo, dificultades para establecer una visión integral del impacto de las modificaciones tributarias y eventuales contradicciones en el diseño de las medidas que se pretende introducir al ordenamiento jurídico. Adicionalmente, podría conducir a que el Congreso discuta y eventualmente apruebe disposiciones tributarias de manera fragmentada, sin contar con una evaluación conjunta de sus efectos sobre el recaudo, la inversión, el empleo, el consumo, la competitividad y las finanzas territoriales. Recordemos que la política tributaria debe obedecer a criterios de coherencia, estabilidad, previsibilidad y seguridad jurídica; y no resulta conveniente que el sistema tributario sea objeto de modificaciones sucesivas y parcialmente desarticuladas, especialmente cuando el propio Gobierno nacional ha puesto a consideración del Congreso una nueva estrategia de recuperación económica. Por eso consideramos desde ésta curul que resulta razonable concentrar el esfuerzo legislativo en el estudio de la nueva propuesta gubernamental, permitiendo que las Comisiones Económicas evalúen integralmente sus componentes y determinen cuáles instrumentos resultan más adecuados para alcanzar los objetivos de estabilización fiscal y crecimiento económico.

Cargas tributarias frente a la recuperación

El Proyecto de Ley número 004 de 2026 contempla modificaciones tributarias que pueden incrementar los costos de diferentes actividades económicas y afectar la capacidad de consumo de los hogares, como lo es el incremento de la tarifa del IVA aplicable a determinados bienes y servicios, las modificaciones a la tributación de los combustibles, el aumento de las cargas asociadas al consumo de licores y tabaco, los cambios en el impuesto al patrimonio y la reducción de las exoneraciones de aportes a salud y parafiscales. Especial preocupación nos genera la modificación propuesta al artículo 114-1 del Estatuto Tributario, mediante la cual se pretende reducir de diez a tres salarios mínimos el umbral de exoneración de aportes patronales a salud, Sena e ICBF. Esta medida puede incrementar los costos de contratación formal para los empleadores y afectar especialmente a las empresas que cuentan con trabajadores cuyos ingresos se encuentran dentro del rango objeto de modificación.

En un contexto en el que el país requiere fortalecer su aparato productivo, estimular la inversión privada, generar empleo formal y recuperar la confianza empresarial, resulta indispensable examinar cuidadosamente la conveniencia de introducir nuevas cargas que puedan afectar la competitividad de las empresas, toda vez que la recuperación económica no puede depender exclusivamente de la capacidad del Estado para recaudar mayores recursos. También requiere condiciones que permitan a los empresarios invertir, contratar trabajadores, ampliar sus operaciones y generar riqueza. Bajo esa línea, la nueva estrategia de recuperación económica presentada por el Gobierno nacional ofrece un escenario más amplio para discutir el equilibrio entre la necesidad de obtener ingresos fiscales y la obligación de generar condiciones favorables para la actividad productiva, por lo que no parece conveniente anticipar decisiones tributarias aisladas que puedan terminar interfiriendo con los objetivos generales de recuperación económica que actualmente se encuentran en discusión.

La responsabilidad fiscal exige una visión integral

El desequilibrio de las finanzas públicas constituye uno de los principales desafíos económicos del país, y su solución exige decisiones responsables, sostenibles y técnicamente fundamentadas, pero una reforma tributaria no puede considerarse conveniente únicamente por el monto de recaudo adicional que proyecta generar. Se hace necesario evaluar sus efectos sobre el crecimiento económico, la inversión privada, la generación de empleo, la competitividad, la capacidad adquisitiva de los hogares y la sostenibilidad de las finanzas territoriales.

El Proyecto de Ley número 004 de 2026 debe examinarse a la luz de las nuevas prioridades fiscales del Estado y de la necesidad de adoptar medidas que permitan corregir los desequilibrios presupuestales sin profundizar las dificultades que enfrenta el aparato productivo. Esta nueva Ley de Rescate Económico constituye una oportunidad para que el Congreso de la República discuta un modelo de ajuste fiscal que contemple no solamente la obtención de mayores ingresos, sino también la racionalización del gasto, la eficiencia administrativa y la generación de condiciones para el crecimiento económico. Así las cosas, la discusión legislativa debe concentrarse en determinar cuáles son las medidas más adecuadas para alcanzar la estabilidad de las finanzas públicas y no en mantener iniciativas que responden a una estrategia gubernamental anterior que actualmente debe ser objeto de revisión.

Debate legislativo en la nueva estrategia de recuperación económica

Con la presentación del Proyecto de Ley número 477 de 2026 se constituye un nuevo punto de partida para la discusión de la política fiscal y tributaria del país. El Congreso tiene la responsabilidad de estudiar esta iniciativa con profundidad, evaluar sus impactos y determinar las medidas que resulten convenientes para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y la recuperación de la actividad económica. Por ello, mantener paralelamente el trámite del Proyecto de Ley número 004 de 2026 puede resultar inconveniente desde el punto de vista de la planeación legislativa y de la coherencia de la política fiscal, dado que la existencia de una nueva iniciativa gubernamental no produce la derogatoria ni el archivo automático de la anterior. Debo aclarar que la recomendación de archivo no implica desconocer la importancia de las medidas de recaudo que eventualmente puedan resultar necesarias, ni supone que todas las disposiciones de la nueva Ley de Rescate Económico deban ser aprobadas sin modificaciones, sino que se considera que el nuevo proyecto debe ser el escenario principal de discusión y evaluación de la política fiscal del actual Gobierno, en el cual puedan estudiarse, corregirse, complementarse o descartarse las medidas tributarias que resulten necesarias. La prioridad legislativa debe ser construir una respuesta coherente y articulada a la situación económica y fiscal del país, evitando que el Congreso destine sus esfuerzos a tramitar iniciativas que responden a estrategias gubernamentales distintas y que pueden terminar generando incertidumbre sobre el rumbo de la política tributaria.

BREVE MARCO NORMATIVO Y SUSTENTO JURÍDICO

El estudio del Proyecto de Ley número 004 de 2026 Cámara debe realizarse a la luz de los principios constitucionales que orientan la intervención del Estado en la economía, la dirección de la política fiscal y la función legislativa del Congreso de la República. El ejercicio de la potestad tributaria no puede analizarse de manera aislada de los principios de sostenibilidad fiscal, eficiencia económica, equidad y coherencia de la política pública.

El artículo 334 de la Constitución Política establece que la dirección general de la economía corresponde al Estado y que su intervención debe desarrollarse en un marco de sostenibilidad fiscal, procurando el mejoramiento de la calidad de vida, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo. La sostenibilidad fiscal constituye, por tanto, un criterio que debe orientar las decisiones de política económica y la adopción de medidas legislativas que tengan incidencia sobre las finanzas públicas.

A su vez, el artículo 338 superior consagra el principio de legalidad tributaria, en virtud del cual corresponde al Congreso, las asambleas y los concejos imponer contribuciones fiscales y parafiscales dentro de los límites constitucionales. Esta atribución debe ejercerse con observancia de los principios de equidad, eficiencia y progresividad que orientan el sistema tributario, de conformidad con el artículo 363 de la Carta Política.

Por su parte, el artículo 154 de la Constitución regula la iniciativa legislativa en materia tributaria y establece las reglas especiales para la presentación y trámite de los proyectos que versen sobre estas materias. En consecuencia, la competencia del Congreso para debatir y aprobar reformas tributarias debe ejercerse atendiendo no solamente a la legalidad formal de las iniciativas, sino también a su pertinencia, oportunidad y consistencia con las condiciones económicas y fiscales en las que se desarrolla el debate legislativo.

En desarrollo de estos mandatos constitucionales, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal, establece la obligación de hacer explícito el impacto fiscal de los proyectos de ley que ordenen gastos o concedan beneficios tributarios, así como su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. La disposición exige que los costos fiscales y las fuentes de financiación correspondientes sean incorporados en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite, y contempla la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para pronunciarse sobre su consistencia fiscal.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-277 de 2024, ha reiterado que el análisis de impacto fiscal constituye un instrumento de racionalidad legislativa dirigido a proteger el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las decisiones adoptadas por el Legislador.

En el ámbito del procedimiento legislativo, los artículos 155 y 156 de la Ley 5ª de 1992 regulan, respectivamente, el retiro de proyectos y la presentación y publicación de los informes de ponencia. Estas disposiciones se inscriben en la autonomía del Congreso para deliberar y adoptar decisiones sobre las iniciativas sometidas a su consideración, con fundamento en criterios jurídicos, económicos y de conveniencia legislativa.

En este contexto, la presentación posterior del Proyecto de Ley número 477 de 2026 Cámara, denominado *"Ley de Rescate Económico"*, no produce por sí misma la derogatoria, sustitución o pérdida de vigencia del Proyecto de Ley número 004 de 2026 Cámara. Sin embargo, constituye un hecho legislativo sobreviniente que debe ser valorado por los Congresistas al momento de determinar la conveniencia de continuar el trámite de la iniciativa anterior. En efecto, el Proyecto de Ley número 477 de 2026 Cámara, radicado el 29 de octubre de 2026, plantea una estrategia de intervención fiscal que comprende la reducción del gasto público, la generación de ingresos bajo criterios de progresividad y equidad, la promoción del crecimiento económico, la atracción de capitales y la inversión extranjera, la estabilización de las finanzas públicas y el fortalecimiento de la institucionalidad fiscal.

IMPACTO FISCAL

De acuerdo con la exposición de motivos del Proyecto de Ley número 004 de 2026 Cámara, el Gobierno nacional que presentó la iniciativa estimó que sus disposiciones permitirían obtener un recaudo adicional de aproximadamente $21,9 billones durante la vigencia 2027 y de $32,8 billones en 2028. Estas cifras constituyen proyecciones de recaudo formuladas por el Gobierno autor de la iniciativa y no ingresos efectivamente obtenidos ni resultados fiscales garantizados. Aunque tales estimaciones reflejan el propósito recaudatorio del proyecto no constituyen una demostración suficiente de su conveniencia fiscal. El incremento de los ingresos tributarios debe evaluarse conjuntamente con los efectos económicos que pueden producir las nuevas cargas impositivas, especialmente cuando recaen sobre sectores productivos, actividades empresariales, consumo, inversión y generación de empleo formal. A la luz de los hechos, el Proyecto de Ley número 004 contempla modificaciones al tratamiento tributario de diferentes bienes y servicios, ajustes a impuestos ambientales y al consumo, cambios en la tributación de determinados contribuyentes y modificaciones al régimen de exoneración de aportes patronales a salud, Sena e ICBF. Estas medidas deben examinarse no solamente por su capacidad potencial de recaudo, sino también por sus posibles efectos sobre los costos de producción, la formalización laboral, la capacidad de consumo de los hogares y la competitividad de las empresas.

En ese sentido, una mayor carga tributaria no se traduce necesariamente, en todos los escenarios, en un incremento equivalente y permanente de los ingresos fiscales. Si las medidas afectan la capacidad de inversión de las empresas, desestimulan la contratación formal, reducen el consumo o incrementan los incentivos para la informalidad y la evasión, podrían terminar limitando el crecimiento de la base gravable y comprometiendo parte de los resultados recaudatorios esperados. Esta circunstancia resulta especialmente relevante desde la perspectiva fiscal, pues evidencia que el Gobierno nacional ha puesto a consideración del Congreso una nueva propuesta de intervención sobre las finanzas públicas, con instrumentos que deben ser examinados de manera articulada y no fragmentada. Adicionalmente, debe advertirse que el recaudo proyectado por el Proyecto de Ley número 004 no puede considerarse aisladamente como una solución definitiva al desequilibrio fiscal.

Por ello, una estrategia concentrada predominantemente en la ampliación de las fuentes tributarias, sin una articulación suficiente con medidas de eficiencia y racionalización del gasto público y de promoción de la actividad económica, puede resultar insuficiente para atender las causas estructurales del desequilibrio fiscal.

Desde esta perspectiva, la inconveniencia fiscal del Proyecto de Ley número 004 no radica en que todo incremento tributario sea necesariamente perjudicial, ni en que sus proyecciones de recaudo carezcan de valor, sino en que no resulta razonable continuar su trámite de manera independiente cuando el Gobierno nacional ha presentado una nueva estrategia fiscal que incorpora instrumentos adicionales y requiere una evaluación integral de sus efectos.

Desde el punto de vista del impacto fiscal y de la sostenibilidad económica, se considera inconveniente continuar con el trámite del Proyecto de Ley número 004 de 2026 Cámara, toda vez que sus proyecciones de recaudo no bastan para acreditar su conveniencia en el nuevo escenario fiscal, sus medidas pueden generar efectos económicos que requieren una valoración integral y su discusión paralela puede fragmentar la construcción de una política fiscal coherente.

RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual *"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 al 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".

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función Congresional, entre ellas la legislativa.

"Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, quedará así: (...)

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

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

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

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de Acto Legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el Congresista en el futuro.

c) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o Acto Legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o Acto Legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el Congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o Acto Legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el Congresista. El Congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el Congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)". (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Frente al Proyecto de Ley número 004 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se adopta una reforma tributaria y se dictan otras disposiciones*, se considera que pueden existir conflictos de interés relacionados con: - El interés particular, actual y directo de los Congresistas derivado de que su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil sean los titulares de las descripciones normativas que hacen parte del texto, y que menciona el proyecto de ley.

Finalmente, sobre los conflictos de interés resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado (2019): *"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per ser el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el Congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del Congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles".*

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite de la presente iniciativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, no exime del deber del Congresista de identificar otras causales adicionales.

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, y conforme a lo establecido en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Informe de Ponencia para Primer Debate **NEGATIVA**, y en consecuencia solicitarles a los honorables miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, ***ARCHIVAR*** en Primer Debate el Proyecto de Ley número 004 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se adopta una reforma tributaria y se dictan otras disposiciones*, conforme al texto que se anexa.

Atentamente,



ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente

CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE (ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá D.C., 3 de noviembre de 2026. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia negativa para Primer Debate del ***Proyecto de Ley N°004 de 2026 Cámara, "POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTA UNA REFORMA TRIBUTARIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"****, suscrito por el Honorable Representante a la Cámara ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.*

El Secretario General,

NÉSTOR EDUARDO IMBETT HERAZO

* * *

PONENCIA POSITIVA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 034 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se implementa la Justicia Escolar Restaurativa en las instituciones educativas y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 27 de octubre de 2026

Doctora,

Sandra Bibiana Aristizábal Saleg

Secretaria Comisión Sexta Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Asunto. Radicación de Ponencia Positiva del Proyecto de Ley número 034 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se implementa la Justicia Escolar Restaurativa en las instituciones educativas y se dictan otras disposiciones*.

Respetado Secretario General,

En los términos de los artículos 150, 153 y 169 de la Ley 5ª de 1992, y en cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, nos permitimos presentar Informe de Ponencia **Positiva** para Primer Debate del Proyecto de Ley número 034 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se implementa la Justicia Escolar Restaurativa en las instituciones educativas y se dictan otras disposiciones*.

Cordialmente,

Laura Isabel Vera Zapata
Representante a la Cámara Valle del Cauca
Pacto Histórico
Coordinadora Ponente

Yolanda Silva Romero
Representante a la Cámara de Santander
Pacto Histórico
Ponente

Miguel Ángel Rubio Bravo
Representante a la Cámara de Putumayo
Pacto Histórico
Ponente

INFORME DE PONENCIA POSITIVA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 034 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se implementa la Justicia Escolar Restaurativa en las instituciones educativas y se dictan otras disposiciones.

I. TRÁMITE Y ANTECEDENTES DEL PROYECTO

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

III. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES

V. IMPACTO FISCAL

VI. CONFLICTO DE INTERÉS

VII. PROPOSICIÓN

VII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

1. TRÁMITE LEGISLATIVO

El día 21 de julio de 2026 fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el **Proyecto de Ley número 034 de 2026 Cámara,** *por medio de la cual se implementa la Justicia Escolar Restaurativa en las instituciones educativas y se dictan otras disposiciones*. Posteriormente, mediante ***Gaceta del congreso*** número 1024 del 12 de agosto de 2026, fue publicado por la Imprenta Nacional de Colombia. Finalmente, el 21 de septiembre de 2026 la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes designó como Ponentes a los Honorables Representantes Yolanda Silva Romero, Miguel Ángel Rubio Bravo y como coordinadora Ponente la Representante Laura Isabel Vera Zapata.

2. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto incorporar el enfoque de Justicia Escolar Restaurativa (JER) como una estrategia pedagógica, preventiva

y complementaria para la gestión de conflictos, la reparación pedagógica del daño, el fortalecimiento de la convivencia escolar y la construcción de ambientes educativos seguros, incluyentes, respetuosos y pacíficos en los establecimientos educativos de educación inicial, básica y media.

La iniciativa parte de reconocer que la convivencia escolar no puede reducirse exclusivamente a mecanismos disciplinarios, sancionatorios o reactivos, pues los conflictos escolares, el acoso, la agresión entre alumnos, la discriminación, el ciberacoso y las afectaciones en el entorno escolar requieren respuestas pedagógicas que permitan comprender el daño, repararlo y prevenir la repetición de conductas que deterioran la vida escolar.

El proyecto no pretende sustituir el Sistema Nacional de Convivencia Escolar creado por la Ley 1620 de 2013, ni reemplazar las rutas de atención, protección, disciplinarias, administrativas o judiciales actualmente vigentes, sino que por el contrario, busca fortalecer dicho sistema mediante la incorporación de mayores herramientas para abordar los conflictos escolares.

La Justicia Escolar Restaurativa se propone como una respuesta complementaria frente a una realidad creciente, la escuela no es exclusivamente un espacio de aprendizaje académico, sino también un entorno para la socialización, la protección, la formación ciudadana y construcción de paz.

Exposición de motivos

a) Objeto del proyecto

El presente proyecto de ley tiene por objeto incorporar el enfoque de Justicia Escolar Restaurativa (JER) como una estrategia pedagógica, preventiva y complementaria para la gestión de conflictos, la reparación pedagógica del daño, el fortalecimiento de la convivencia escolar y la construcción de ambientes educativos seguros, incluyentes, respetuosos y pacíficos en los establecimientos educativos de educación inicial, básica y media.

La iniciativa parte de reconocer que la convivencia escolar no puede reducirse exclusivamente a mecanismos disciplinarios, sancionatorios o reactivos, pues los conflictos escolares, el acoso, la agresión entre alumnos, la discriminación, el ciberacoso y las afectaciones en el entorno escolar requieren respuestas pedagógicas que permitan comprender el daño, repararlo y prevenir la repetición de conductas que deterioran la vida escolar.

El proyecto no pretende sustituir el Sistema Nacional de Convivencia Escolar creado por la Ley 1620 de 2013, ni reemplazar las rutas de atención, protección, disciplinarias, administrativas o judiciales actualmente vigentes, sino que por el contrario, busca fortalecer dicho sistema mediante la incorporación de mayores herramientas para abordar los conflictos escolares.

La Justicia Escolar Restaurativa se propone como una respuesta complementaria frente a una realidad creciente, la escuela no es exclusivamente un espacio de aprendizaje académico, sino también un entorno para la socialización, la protección, la formación ciudadana y construcción de paz.

b) Competencia del Congreso de la República:

El Congreso de la República es competente para tramitar el presente proyecto de ley en virtud de la función legislativa que le asigna la Constitución Política y la Ley 5ª de 1992. El artículo 150 de la Constitución establece que corresponde al Congreso hacer las leyes, interpretarlas, reformarlas y derogarlas, mientras que el artículo 154 dispone que las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras por iniciativa de sus miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en la Constitución o por iniciativa popular en los casos previstos en ella.

De igual manera, la Ley 5ª de 1992 señala que el Congreso cumple función legislativa para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación, y reconoce que los Senadores y Representantes a la Cámara pueden presentar proyectos de ley.

La materia del presente proyecto se relaciona con la garantía del derecho a la educación, la protección de niños, niñas y adolescentes, la convivencia pacífica, la formación ciudadana y la prevención de la violencia escolar, asuntos que se encuentran dentro del margen de configuración legislativa del Congreso, el proyecto desarrolla mandatos constitucionales relativos a la dignidad humana, la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, la educación para la paz, la corresponsabilidad entre familia, sociedad y Estado, y la garantía de ambientes escolares seguros.

c) Justificación:

La convivencia escolar no puede entenderse como un asunto menor dentro del sistema educativo, pues de ella dependen el aprendizaje, la permanencia, la salud emocional y la posibilidad real de que niñas, niños y adolescentes encuentren en la escuela un espacio seguro para formarse, relacionarse y construir ciudadanía, cuando el entorno escolar está atravesado por agresiones, intimidación, exclusión, acoso o violencia digital, la escuela deja de cumplir plenamente su función pedagógica y se convierte también en un escenario de riesgo (MEN, 2025; Unesco, 2026).

En Colombia, los datos oficiales muestran que esta preocupación tiene una dimensión concreta, según el Ministerio de Educación Nacional, con base en el Sistema de Información Unificado de Convivencia Escolar, entre 2020 y marzo de 2025 se registraron 11.161 casos relacionados con acoso escolar, ciberacoso y agresión escolar, la misma entidad ha advertido que la violencia en las aulas y en los entornos digitales afecta el aprendizaje, la salud emocional y la convivencia de los estudiantes, lo que evidencia la necesidad de fortalecer las herramientas institucionales de prevención y atención (MEN, 2025).

Este diagnóstico coincide con la evidencia internacional, la Unesco ha señalado que la violencia escolar ocurre dentro y fuera de las aulas, en los alrededores de las instituciones educativas, en los trayectos hacia la escuela y también en entornos digitales, según esta organización, cada mes uno de cada tres estudiantes sufre acoso escolar en el mundo, más del 36 % se ve involucrado en peleas físicas con sus compañeros, casi uno de cada tres ha sido agredido físicamente al menos una vez al año y el ciberacoso afecta a uno de cada diez niños (Unesco, 2026).

La violencia escolar no solo deteriora la convivencia, también afecta la salud mental, los resultados educativos y el futuro de los estudiantes, la Unesco ha advertido que estos fenómenos pueden generar consecuencias graves y duraderas, y que existe relación entre acoso escolar, ambiente escolar y bajo desempeño académico, por eso, prevenir y transformar los conflictos escolares no es una tarea secundaria frente a la calidad educativa, sino una condición para que la educación pueda desarrollarse en ambientes seguros, respetuosos y protectores (Unesco, 2026).

La escuela cumple, además, un papel importante en la protección de la salud mental y el bienestar psicosocial de los estudiantes, la Unesco ha indicado que uno de cada siete adolescentes vive con un trastorno de salud mental diagnosticable y que muchos más enfrentan dificultades que afectan su bienestar, su aprendizaje y su futuro, la misma organización sostiene que cuando las escuelas son inclusivas, seguras y solidarias, no solo previenen daños, sino que protegen la salud mental, fomentan la resiliencia y ayudan a los estudiantes a prosperar (Unesco, 2025).

Bajo esta perspectiva, el país no necesita únicamente más protocolos formales ni más respuestas punitivas, necesita herramientas que permitan intervenir pedagógicamente en los conflictos antes de que estos escalen, que ayuden a reconocer el daño causado, a escuchar a las personas afectadas, a asumir responsabilidades, a construir acuerdos y a acompañar procesos de reparación y no repetición.

En este contexto, la Justicia Escolar Restaurativa ofrece una alternativa pertinente para fortalecer la convivencia escolar, no porque elimine la responsabilidad, sino porque la vuelve más concreta y pedagógica, su punto de partida no es solamente preguntar qué regla se incumplió y qué castigo corresponde, sino también qué daño se causó, a quién afectó, qué necesita la persona afectada, qué debe reconocer quien causó el daño y qué compromisos verificables pueden adoptarse para reparar, restaurar la convivencia y prevenir nuevas afectaciones.

La Justicia Escolar Restaurativa no debe confundirse con permisividad, informalidad o impunidad, por el contrario, exige reglas claras, formación, voluntariedad, acompañamiento, seguimiento y límites, especialmente cuando se trata de niñas, niños y adolescentes, de ahí que la participación en procesos restaurativos deba ser informada y acompañada, que los acuerdos deban ser proporcionales y pedagógicos, y que las prácticas restaurativas no puedan sustituir las rutas de protección, las actuaciones disciplinarias, administrativas o judiciales cuando los hechos lo requieran.

La evidencia internacional muestra que las prácticas restaurativas pueden aportar a la mejora del clima escolar y a la reducción de respuestas disciplinarias excluyentes cuando se implementan con calidad institucional, la Corporación RAND evaluó en las escuelas públicas de Pittsburgh el programa *Pursuing Equitable and Restorative Communities*, basado en prácticas restaurativas, y encontró mejoras en el clima escolar reportado por docentes, reducción en la tasa promedio de suspensiones y disminución de brechas de suspensión entre estudiantes afroamericanos y blancos, así como entre estudiantes de bajos y mayores ingresos (RAND, 2018).

La evaluación de RAND también deja una advertencia importante para el diseño de política pública, las prácticas restaurativas no funcionan por el simple hecho de ser anunciadas o incorporadas formalmente, sus resultados dependen de que puedan integrarse a la jornada escolar, de que los directivos comprendan y modelen el enfoque, de que exista desarrollo profesional obligatorio, materiales, acompañamiento, espacios de aprendizaje entre docentes, expectativas claras y sistemas de información sobre incidentes y respuestas institucionales (RAND, 2018).

La experiencia comparada en prevención del acoso escolar confirma la importancia de programas integrales y basados en evidencia, el programa KiVa, desarrollado en Finlandia, fue evaluado mediante un ensayo controlado aleatorizado de gran escala con 117 escuelas de intervención y 117 escuelas de control, y la información reportada por el programa indica reducciones significativas del acoso y la victimización, incluyendo formas verbales, relacionales, físicas y digitales, así como efectos positivos en la motivación académica, la percepción del clima entre pares y variables asociadas al bienestar estudiantil (KiVa Program, 2026).

La relevancia de estas experiencias no está en copiar modelos extranjeros, sino en reconocer una lección común, los programas de convivencia escolar requieren liderazgo directivo, formación docente, participación estudiantil, involucramiento de familias, rutas claras, seguimiento de casos y evaluación periódica, estos elementos coinciden con el tipo de diseño que debe tener una estrategia nacional de Justicia Escolar Restaurativa en Colombia, especialmente si se quiere evitar que el enfoque se reduzca a actividades aisladas, jornadas simbólicas o mecanismos informales sin garantías.

En consecuencia, este proyecto de ley se justifica como una respuesta necesaria frente a un problema que afecta la convivencia, el aprendizaje y el bienestar emocional de niñas, niños y adolescentes, su propósito no es sustituir las rutas existentes ni crear cargas desproporcionadas para los colegios, sino dotar al sistema educativo de una herramienta pedagógica que permita transformar conflictos, reparar daños, fortalecer vínculos y construir ambientes escolares más seguros, respetuosos e incluyentes.

d) Contenido y alcance del proyecto de ley

El presente proyecto de ley establece un marco general para incorporar la Justicia Escolar Restaurativa como una herramienta pedagógica de prevención, gestión y transformación de conflictos en las instituciones educativas de educación inicial, básica y media, su propósito no es crear un sistema paralelo al régimen de convivencia escolar existente, sino fortalecer las capacidades institucionales de los colegios para responder a los conflictos de manera más formativa, garantista y orientada a la reparación del daño.

Para ello, la iniciativa define la Justicia Escolar Restaurativa como un enfoque que permite abordar los conflictos escolares mediante el diálogo, el reconocimiento de responsabilidades, la escucha de las personas afectadas, la reparación pedagógica del daño y la construcción de compromisos de no repetición, de esta manera, el proyecto busca que la respuesta institucional no se agote en la sanción, sino que también permita comprender las causas del conflicto, restaurar vínculos cuando sea posible y prevenir nuevas afectaciones dentro de la comunidad educativa.

El proyecto crea una Estrategia Nacional de Justicia Escolar Restaurativa, a cargo del Ministerio de Educación Nacional y en coordinación con las entidades territoriales certificadas en educación, con el fin de orientar la implementación progresiva del enfoque restaurativo en las instituciones educativas, esta estrategia deberá incluir lineamientos pedagógicos, procesos de formación, materiales de apoyo, rutas de implementación y mecanismos de seguimiento, de forma que los colegios no tengan que improvisar sus propias respuestas, sino que cuenten con criterios técnicos comunes y adaptables a sus contextos.

La iniciativa también prevé que la Justicia Escolar Restaurativa se articule con los manuales de convivencia, los proyectos educativos institucionales, los comités escolares de convivencia y las rutas de atención vigentes, esta articulación es importante porque evita duplicidades, reduce el riesgo de contradicciones institucionales y permite que el enfoque restaurativo opere dentro de la vida escolar real, no como una actividad aislada ni como un programa adicional desconectado de las responsabilidades que ya tienen los establecimientos educativos.

Uno de los elementos centrales del proyecto es que la implementación del enfoque restaurativo debe estar guiada por principios claros, entre ellos la dignidad humana, la protección integral, el interés superior de niñas, niños y adolescentes, la voluntariedad, la confidencialidad, el debido proceso, la corresponsabilidad, la reparación pedagógica del daño, la no revictimización y el enfoque diferencial, estos principios son necesarios para asegurar que la Justicia Escolar Restaurativa no se aplique de forma informal, coercitiva o desigual, sino como una herramienta pedagógica con garantías para todas las personas involucradas.

El proyecto también establece límites expresos a la aplicación de las prácticas restaurativas, pues no todos los hechos pueden ser tramitados únicamente mediante diálogo o acuerdos escolares, cuando existan situaciones graves, presunta vulneración de derechos, violencia sexual, maltrato, amenaza, discriminación, acoso escolar persistente o cualquier conducta que deba ser conocida por autoridades competentes, las instituciones educativas deberán activar las rutas de atención, protección, disciplinarias, administrativas o judiciales que correspondan, en esos casos, el enfoque restaurativo solo podrá operar de manera complementaria, pedagógica y garantista, siempre que no implique presión sobre la persona afectada ni renuncia a sus derechos.

La iniciativa incorpora además la posibilidad de construir acuerdos restaurativos, entendidos como compromisos pedagógicos, proporcionales, verificables y adecuados a la edad y circunstancias de las personas involucradas, estos acuerdos podrán incluir acciones de reparación simbólica, compromisos de no repetición, actividades pedagógicas, espacios de reflexión o medidas orientadas a restablecer la convivencia, pero en ningún caso podrán contener medidas humillantes, discriminatorias, desproporcionadas o contrarias a la dignidad humana.

El proyecto reconoce que docentes, directivos, orientadores escolares, estudiantes, familias y comités escolares de convivencia cumplen un papel fundamental en la construcción de ambientes escolares seguros, por ello, distribuye responsabilidades sin trasladar cargas imposibles a las instituciones educativas, los docentes y directivos deberán promover el enfoque restaurativo dentro de sus competencias, los estudiantes podrán participar de manera voluntaria, informada y acompañada, las familias deberán apoyar los procesos cuando corresponda, y los comités escolares de convivencia podrán orientar y hacer seguimiento a su incorporación institucional.

En materia de financiación, la iniciativa plantea una implementación progresiva y ajustada a las competencias de las entidades responsables, sin crear una nueva entidad pública ni imponer apropiaciones presupuestales rígidas, la estrategia podrá desarrollarse mediante los recursos disponibles del sector educativo, los programas de formación docente, la asistencia técnica del Ministerio de Educación Nacional, el acompañamiento de las entidades territoriales certificadas y los instrumentos de convivencia escolar ya existentes, sin perjuicio de las apropiaciones que puedan incorporarse en los presupuestos correspondientes.

Finalmente, el proyecto dispone que el Ministerio de Educación Nacional reglamente la materia, con el fin de definir lineamientos técnicos, criterios de formación, condiciones de implementación, mecanismos de seguimiento, límites de aplicación y orientaciones para la incorporación de la Justicia Escolar Restaurativa en los manuales de convivencia y demás instrumentos institucionales, con ello se busca que la ley no quede como una declaración general, sino que pueda traducirse en prácticas concretas, evaluables y compatibles con las capacidades reales del sistema educativo colombiano.

e) Fundamentos Constitucionales:

El presente proyecto de ley encuentra fundamento en la Constitución Política, especialmente en la dignidad humana, la convivencia pacífica, la igualdad material,

la protección integral de niñas, niños y adolescentes, la educación para la paz y la corresponsabilidad entre familia, sociedad y Estado.

La iniciativa desarrolla los artículos 1° y 2° de la Constitución, en cuanto reconoce que la escuela debe ser un espacio donde la dignidad humana y la convivencia pacífica tengan una expresión concreta, no solo mediante la prohibición de la violencia, sino también mediante herramientas que permitan reconocer el daño, asumir responsabilidades, reparar y reconstruir vínculos dentro de la comunidad educativa.

Así mismo, el proyecto se relaciona con los artículos 13, 44 y 45 superiores, pues las violencias escolares no afectan a todos los estudiantes de la misma manera, y por ello requieren respuestas con enfoque diferencial, protección reforzada de niñas, niños y adolescentes, y participación acompañada de los estudiantes en los procesos que inciden en su formación, bienestar y convivencia.

El artículo 67 constituye uno de los fundamentos centrales de la iniciativa, ya que la educación no se limita al acceso al conocimiento, sino que también debe formar en el respeto a los derechos humanos, la paz y la democracia, por eso, incorporar la Justicia Escolar Restaurativa permite llevar esos mandatos al funcionamiento cotidiano de la escuela, a través del diálogo, la responsabilidad, la reparación pedagógica y la prevención de nuevos conflictos.

Finalmente, el proyecto guarda relación con el artículo 95 de la Constitución, en la medida en que la convivencia exige reconocer que el ejercicio de los derechos implica responsabilidades frente a los demás, así, la Justicia Escolar Restaurativa contribuye a formar ciudadanía desde prácticas concretas de respeto, solidaridad, reparación y no repetición, sin reemplazar las rutas disciplinarias o de protección cuando estas sean necesarias.

En consecuencia, la iniciativa no introduce un enfoque ajeno al orden constitucional colombiano, sino que desarrolla mandatos ya existentes y los traduce en una herramienta pedagógica para proteger derechos, fortalecer la convivencia escolar y consolidar ambientes educativos más seguros, respetuosos e incluyentes.

f) Impacto Fiscal:

En atención al artículo 7° de la Ley 819 de 2003, esta sección presentará el posible impacto fiscal y la fuente de financiación del presente Proyecto de Ley.

La Ley 819 de 2003, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*, establece, en su artículo 7° 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.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo".

Frente al presente proyecto de ley, debe precisarse que la iniciativa no crea una nueva entidad pública, no modifica la estructura administrativa del Estado, no ordena la creación de cargos, no establece subsidios, no concede beneficios tributarios ni impone una apropiación presupuestal específica a cargo del Presupuesto General de la Nación, su alcance es principalmente pedagógico e institucional, en tanto busca orientar la incorporación progresiva de la Justicia Escolar Restaurativa dentro de las capacidades ya existentes del sistema educativo.

En ese sentido, su implementación deberá realizarse conforme a las competencias del Ministerio de Educación Nacional, las entidades territoriales certificadas y los establecimientos educativos, con sujeción a las disponibilidades presupuestales existentes, los recursos ordinarios del sector educación y los programas vigentes de convivencia escolar, formación docente y asistencia técnica, sin perjuicio de las apropiaciones que, de ser necesarias, puedan incorporarse en las respectivas vigencias fiscales, de manera compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

g) Conflicto de intereses (artículo 286 Ley 5ª de 1992)

El artículo 183 de la Constitución Política consagra los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura.

Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los Congresistas.

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

"(i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.

(ii) Que el Congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.

(iii) Que el Congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.

(iv) Que el Congresista haya participado en los debates y/o haya votado.

(v) Que la participación del Congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento".

En cuanto al concepto del interés del Congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como "una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen" y como "el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas

sus circunstancias, derivarían el Congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto" (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-23-33-002-2016-00291-01(PI), sentencia del 30 de junio de 2017).

De acuerdo con la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, sino que las circunstancias deben ser dotadas de contenido de acuerdo con el caso concreto.

La Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia del 17 de octubre de 2000, afirmó lo siguiente frente a la pérdida de investidura de los Congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:

"El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el Congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el Congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los Congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del Congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del Congresista y los suyos. (...)".

En relación con el régimen de conflicto de intereses, no se advierte que la discusión y votación del presente proyecto de ley configure un beneficio particular, directo, actual ni exclusivo para los Congresistas, sus cónyuges, compañeros permanentes o parientes dentro de los grados previstos en la ley, toda vez que sus disposiciones tienen carácter general, abstracto e impersonal y se orientan a la satisfacción de fines de interés público.

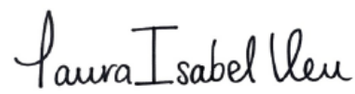
h) Referencias:

- *Augustine, C. H., Engberg, J., Grimm, G. E., Lee, E., Wang, E. L., Christianson, K., & Joseph, A. A. (2018). Can restorative practices improve school climate and curb suspensions? An evaluation of the impact of restorative practices in a mid-sized urban school district. RAND Corporation.*
- *KiVa Program. (s. f.). Research: Evidence of effectiveness in Finland and elsewhere.*
- *Ministerio de Educación Nacional. (2025, 2 de mayo). Colombia registra más de 11.000 casos de acoso y agresión escolar, y refuerza su estrategia nacional.*
- *UNESCO. (2025, 16 de octubre). Lo que hay que saber sobre la salud mental y el apoyo psicosocial en las escuelas.*
- *UNESCO. (2026, 17 de marzo). Entornos de aprendizaje seguros: Prevención y tratamiento de la violencia en la escuela y sus alrededores.*

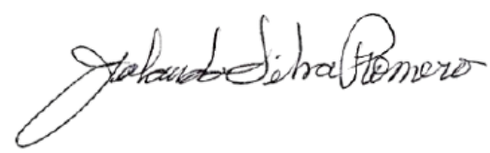
Proposición con la que termina el informe de ponencia:

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, en el marco de la Constitución Política y la ley, propongo a los y las honorables Representantes de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dar primer debate y votar positivo el Proyecto de Ley número 034 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se implementa la Justicia Escolar Restaurativa en las instituciones educativas y se dictan otras disposiciones*, de acuerdo con la Ponencia que aquí se rinde.

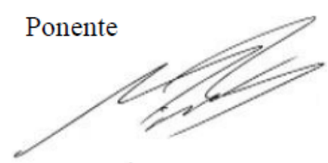
De ustedes, los Ponentes,



Laura Isabel Vera Zapata
Representante a la Cámara Valle del Cauca
Pacto Histórico
Coordinadora Ponente



Yolanda Silva Romero
Representante a la Cámara de Santander
Pacto Histórico
Ponente



Miguel Ángel Rubio Bravo
Representante a la Cámara de Putumayo
Pacto Histórico
Ponente

PROYECTO DE LEY NÚMERO 034 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se implementa la Justicia Escolar Restaurativa en las instituciones educativas y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto establecer un marco normativo para la implementación de la Justicia Escolar Restaurativa en las instituciones de educación pública en los niveles inicial, básica y media, con el fin de promover la resolución pacífica de conflictos

y la construcción de ambientes escolares inclusivos, respetuosos y pacíficos.

Artículo 2°. *Definiciones*. Para los efectos de esta ley, se entiende por:

a) **Justicia Escolar Restaurativa:** Un enfoque que busca a través del diálogo y la mediación, reparar los daños escolares causados por conductas inapropiadas fortaleciendo las relaciones interpersonales y la cohesión de toda la comunidad educativa.

b) **Prácticas Restaurativas:** Métodos y técnicas utilizadas para abordar y resolver conflictos, que incluyen instrumentos de diálogo, mediaciones, reuniones restaurativas, y otras formas de intervención basadas en la comunicación y la empatía.

CAPÍTULO II

Estrategia Nacional de Justicia Escolar Restaurativa

Artículo 3°. *Creación de la Estrategia Nacional*. El Ministerio de Educación Nacional en coordinación con las Secretarías de Educación de los departamentos y municipios, deberá crear e implementar la Estrategia Nacional de Justicia Escolar Restaurativa que regirá en todas las instituciones de educación inicial, básica y media.

Artículo 4°. *Componentes de la Estrategia*. La Estrategia Nacional de Justicia Escolar Restaurativa incluirá los siguientes componentes:

a) **Formación y Capacitación:** Programas de formación para docentes, directivos, estudiantes y padres de familia en prácticas restaurativas.

b) **Implementación de Rutas Pedagógicas:** Establecimiento de rutas pedagógicas en las instituciones educativas que incluyan fases de sensibilización, planificación, ejecución y evaluación de prácticas restaurativas.

c) **Materiales:** Desarrollo de materiales educativos y guías prácticas para la implementación de la Justicia Escolar Restaurativa.

d) **Evaluación y Seguimiento:** Mecanismos de monitoreo y evaluación de los impactos y resultados de las prácticas restaurativas en las instituciones educativas.

CAPÍTULO III

Implementación en las Instituciones Educativas

Artículo 5°. *Obligaciones de las Instituciones Educativas*. Todas las instituciones educativas públicas, deberán incorporar en sus manuales de convivencia y planes de estudio las prácticas y principios de la Justicia Escolar Restaurativa.

Artículo 6°. *Roles y Responsabilidades*

a) **Docentes y Directivos:** Promover y facilitar la implementación de prácticas restaurativas dentro del ámbito escolar.

b) **Estudiantes:** Participar activamente en los procesos restaurativos, asumiendo responsabilidades y comprometiéndose con la reconciliación.

c) **Padres de Familia:** Colaborar y apoyar las iniciativas de Justicia Escolar Restaurativa promovidas por la institución educativa.

CAPÍTULO IV

Disposiciones finales

Artículo 7°. *Financiamiento*. El Gobierno nacional destinará los recursos necesarios para la implementación de la Estrategia Nacional de Justicia Escolar Restaurativa de conformidad al marco fiscal de mediano plazo.

Artículo 8°. *Reglamentación*. El Ministerio de Educación Nacional reglamentará lo dispuesto en la presente ley en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de su promulgación.

Artículo 9°. *Vigencia*. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Laura Isabel Vera Zapata

Representante a la Cámara Valle del Cauca - Pacto Histórico

Coordinadora Ponente

Yolanda Silva Romero

Representante a la Cámara Santander - Pacto Histórico

Miguel Angel Rubio Bravo

Representante a la Cámara de Putumayo - Pacto Histórico

Ponente

COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SUSTANCIACIÓN

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Bogotá D.C., 28 de octubre de 2026

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para Primer Debate al al **Proyecto de Ley No. 034 de 2026 Cámara "POR MEDIO DE LA CUAL SE IMPLEMENTA LA JUSTICIA ESCOLAR RESTAURATIVA EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".**

Dicha ponencia fue firmada por los Honorables Representantes **LAURA ISABEL VERA ZAPATA (Ponente Coordinador), YOLANDA SILVA ROMERO y MIGUEL ÁNGEL RUBIO BRAVO.**

Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 – 703 / 26 del 28 de octubre de 2026, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.

RUTH CLAUDIA SÁENZ FORERO
Subsecretaria Comisión Sexta

INFORME DE PONENCIA POSITIVA CON MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 147 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se crea el Fondo Especial de Apalancamiento para la Salud del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina - FESI-SALUD y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 3 de noviembre de 2026

Doctor

ALFREDO APE CUELLO BAUTE

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes.

Doctor

NÉSTOR EDUARDO IMBETT HERAZO

Secretario

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

ASUNTO: Informe de Ponencia Positiva con modificaciones para **Primer Debate** del Proyecto de Ley número 147 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se crea el Fondo Especial de Apalancamiento para la Salud del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina – FESI-SALUD y se dictan otras disposiciones*.

Respetados Presidente y Secretario:

En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión, y de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia positiva con modificaciones para Primer Debate del proyecto de ley de la referencia.

Cordialmente,

KELYN JOHANA GONZALEZ DUARTE
Representante a la Cámara por el Magdalena
Coordinadora Ponente

INFORME DE PONENCIA POSITIVA CON MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 147 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se crea el Fondo Especial de Apalancamiento para la Salud del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina - FESI-SALUD y se dictan otras disposiciones.

I. TRÁMITE Y ANTECEDENTES

El proyecto de ley fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 20 de julio de 2026 por las honorables Representantes Elizabeth Jay-Pang Díaz (circunscripción del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina) y Astrid Sánchez Montes de Oca (Chocó). Se le asignó el número 147 de 2026 Cámara y fue publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 1114 de 2026, conforme al artículo 144 de la Ley 5ª de 1992.

La iniciativa fue asignada por reparto a la Comisión Tercera Constitucional Permanente. Mediante Oficio C.T.C.P.3.3.261-26C del 22 de septiembre de 2026, la Mesa Directiva designó como Ponentes a la honorable Representante Kelyn Johana González Duarte, quien rinden el presente informe dentro del plazo previsto en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992.

Antecedente legislativo directo. La Ley 2203 de 2022 modificó y adicionó la Ley 47 de 1993 en lo relativo a la contribución por el uso de la infraestructura pública turística del archipiélago. Entre otras disposiciones, ordenó a la administración departamental destinar un porcentaje no menor al 20% del total de ingresos por esa contribución incluidos los ingresos corrientes, los recursos del balance y los rendimientos financieros a financiar únicamente gastos de inversión en infraestructura en salud y dotación hospitalaria y de centros de salud[1]. El presente proyecto parte de esa decisión legislativa y busca dotarla de un instrumento que multiplique su impacto.

II. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto crea el Fondo Especial de Apalancamiento para la Salud del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (FESI-SALUD). Se trata de un instrumento financiero de destinación específica que permite utilizar los recursos provenientes de la actividad turística, junto con otras fuentes nacionales, territoriales y de cooperación, como contrapartida para financiar, cofinanciar y apalancar inversiones en la red de prestación de servicios de salud del territorio insular.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO RADICADO

El texto radicado consta de trece (13) artículos:

- **Artículos 1° y 2°.** Crean el Fondo como fondo especial de destinación específica, sin personería jurídica, adscrito al Ministerio de Salud y Protección Social. Su administración financiera queda a cargo de ese Ministerio, con apoyo de la ADRES o de los instrumentos que defina el Gobierno, sin crear estructura ni planta.

- **Artículo 3°.** Fija el objeto del Fondo: cofinanciar con los recursos provenientes de

[1] Ley 2203 de 2022, ***Diario Oficial*** 52.030 del 10 de mayo de 2022. Texto disponible en SUIN-Juriscol: https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30044151.

la contribución turística la infraestructura y otras fuentes de financiación como mecanismo de contrapartida con el fin de fortalecer la red hospitalaria, telemedicina, prevención, talento humano y apalancamiento de recursos.

• **Artículo 4°.** Delimita el ámbito de aplicación al departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

• **Artículo 5°.** Enumera las fuentes: porcentaje de la contribución de la Ley 2203 de 2022, Presupuesto General de la Nación, recursos del Ministerio, del departamento y del Sistema General de Regalías, cooperación internacional, donaciones, alianzas público-privadas y rendimientos.

• **Artículo 6°.** Define los rubros de destinación.

• **Artículo 7°.** Autoriza el uso de los recursos como contrapartida para cooperación y financiamiento multilateral.

• **Artículos 8° y 9°.** Otorgan facultades reglamentarias al Gobierno para definir la estructura de administración y crean una Junta Directiva con representación del Ministerio, del Gobierno departamental, de los profesionales de la salud, de la comunidad raizal y de las IPS.

• **Artículos 10 a 13.** Regulan la complementariedad con la Ley 2203 de 2022, la sostenibilidad fiscal, la reglamentación y la vigencia.

IV. MARCO CONSTITUCIONAL

Derecho a la salud y deber estatal de garantizar su prestación. El artículo 49 de la Constitución Política dispone:

"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".

Este mandato se articula con el artículo 48, que regula la seguridad social; con el artículo 13, que impone al Estado promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados; y con el artículo 365, que hace de la eficiente prestación de los servicios públicos un deber del Estado en todo el territorio.

Régimen especial del archipiélago. El artículo 310 de la Constitución establece:

"El departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se regirá, además de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos, por las normas especiales que en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico establezca el legislador".

La creación de un fondo especial de financiación para la salud del archipiélago es una norma especial en materia fiscal, financiera y de fomento, expresamente habilitada por esta disposición. Este tratamiento diferenciado responde a la condición insular del territorio y a la protección de la identidad cultural del pueblo raizal, reconocida por los artículos 7° y 310 de la Constitución.

Autonomía territorial y propiedad de las rentas territoriales. Los artículos 287 y 362 de la Constitución garantizan a las entidades territoriales la administración de sus recursos. El artículo 362 dispone:

"Los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares".

Como se explica en el acápite VII, este límite determina que los recursos departamentales solo puedan ingresar al Fondo por decisión del propio departamento.

Iniciativa legislativa. Según el artículo 154 de la Constitución, las leyes a que se refiere el numeral 7 del artículo 150 solo pueden ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno. Ese numeral se refiere a la determinación de la estructura de la administración nacional.

Sostenibilidad fiscal. El artículo 334 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 03 de 2011, establece la sostenibilidad fiscal como marco para la actuación de las ramas y órganos del poder público.

V. MARCO LEGAL

• **Ley Estatutaria 1751 de 2015.** Consagra la salud como derecho fundamental autónomo. Su artículo 24 impone al Estado el deber de garantizar la disponibilidad de los servicios en zonas marginadas o de baja densidad poblacional, y precisa que "la extensión de la red pública hospitalaria no depende de la rentabilidad económica, sino de la rentabilidad social". El archipiélago encaja en ese supuesto, porque el aislamiento geográfico impide economías de escala en la oferta de servicios.

• **Ley 47 de 1993.** Contiene el estatuto especial del departamento archipiélago y regula la contribución por el uso de la infraestructura pública turística.

• **Decreto número 2762 de 1991.** Adopta medidas para controlar la densidad poblacional del archipiélago y regula la tarjeta de turismo, cuya administración corresponde a la Oficina de Control de Circulación y Residencia (OCCRE). Es un tributo distinto de la contribución de la Ley 47 de 1993.

• **Ley 2203 de 2022.** Ordena destinar no menos del 20% de la contribución por el uso de la infraestructura pública turística a inversión en infraestructura en salud y dotación hospitalaria y de centros de salud.

• **Decreto número 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto, artículo 30.** Dispone que son fondos especiales en el orden nacional "los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica

creados por el legislador". Es el fundamento de la naturaleza jurídica del FESI-SALUD.

VI. JURISPRUDENCIA

Sentencia C-313 de 2014. Al revisar la Ley Estatutaria 1751 de 2015, la Corte Constitucional precisó el carácter fundamental y autónomo del derecho a la salud. También precisó que la disponibilidad y la accesibilidad, incluida la accesibilidad física o geográfica, son elementos esenciales de ese derecho. La insularidad puede representar una barrera de accesibilidad física que el Estado debe remover.

Sentencia T-760 de 2008. La Corte identificó fallas estructurales en la regulación del sistema de salud e impartió órdenes generales al Gobierno nacional. Entre esas fallas están las barreras de acceso derivadas de la organización territorial de la oferta de servicios.

Sentencia C-530 de 1993. Al examinar el Decreto número 2762 de 1991, la Corte reconoció que las particularidades geográficas, demográficas y culturales del archipiélago justifican un régimen jurídico diferenciado. También reconoció la protección de la identidad cultural del pueblo raizal como un fin constitucionalmente relevante.

VII. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

7.1. Diagnóstico: la salud en el territorio insular

El archipiélago concentra, en un territorio pequeño y aislado, la combinación más exigente de condiciones para la prestación de servicios de salud: escasa población residente, alta población flotante, dependencia total del transporte aéreo y marítimo, y una red hospitalaria de baja complejidad relativa.

Presión de la población flotante. En 2025 llegaron al archipiélago 1.127.806 visitantes, frente a 1.057.935 en 2024, un crecimiento del 7%. Los visitantes extranjeros pasaron de 209.829 a 274.229, un aumento del 30,6%[2]. Frente a una población permanente cercana a 63.000 habitantes[3], esas cifras equivalen a unas 94.000 llegadas mensuales promedio[4]. Es decir, cada mes ingresa al territorio una población de paso superior a la residente, que demanda servicios de urgencias, atención de accidentes y respuesta a emergencias del mismo sistema.

Barreras de acceso. Durante el primer semestre de 2026, el archipiélago registró 57,5 quejas en salud por cada 10.000 afiliados. Es la tasa más alta del país y más de once veces el promedio nacional, de 5,17. La Defensoría del Pueblo asoció este resultado a dificultades en la entrega de medicamentos, en las remisiones y en los traslados fuera de las islas[5].

Capacidad instalada limitada. El Hospital Departamental Clarence Lynd Newball Memorial es el principal prestador del archipiélago. Según reportes públicos, cuenta con 94 camas, de las cuales solo seis corresponden a cuidado intensivo de adultos y dos a cuidado intensivo neonatal[6]. Es además, el punto de origen de la mayoría de las remisiones hacia centros de mayor complejidad en el continente. Por esa razón la Asamblea Departamental citó en 2026 a debate de control político a su gerente y a los gerentes de las EPS con mayor número de afiliados en el territorio[7].

Providencia y Santa Catalina. El paso del huracán Iota en noviembre de 2020 destruyó buena parte de la infraestructura de estas islas. El Ministerio de Salud y Protección Social anunció en mayo de 2026 recursos por $90 mil millones para el hospital de segundo nivel de Providencia y una inversión proyectada de otros $90 mil millones para la tercera torre del hospital de San Andrés. También anunció que evalúa una unidad de salud mental por cerca de $16 mil millones[8].

7.2. Justificación y conveniencia del Fondo

Corresponsabilidad entre turismo y salud. La Ley 2203 de 2022 se basó en el principio de equidad territorial básicamente justificándose en que la actividad que genera una demanda adicional sobre el sistema de salud insular debe contribuir a su financiación. El proyecto de ley que crea el FESI-SALUD profundiza ese principio al convertir esos recursos en contrapartida para acceder a fuentes adicionales.

Cooperación. Los programas de cooperación internacional y de la banca multilateral pueden ampliar las posibilidades de inversión en el territorio, el fondo brinda esas condiciones.

Beneficiarios directos. Los beneficiarios directos son los residentes del archipiélago, incluido el pueblo raizal, y los visitantes que requieran atención. El costo recae sobre recursos ya existentes, cuya destinación se conserva, y sobre las apropiaciones que el Gobierno decida realizar dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo. El proyecto no crea tributos ni aumenta cargas a los contribuyentes.

---

2 Secretaría de Turismo del Departamento Archipiélago, cifras de cierre de 2025, reportadas por *El Tiempo* (https://www.eltiempo.com/economia/finanzas-personales/sube-la-tarjeta-de-turismo-para-ingresar-a-san-andres-en-2026-este-es-el-nuevo-valor-obligatorio-3529817) y *Portafolio*.

3 Cifra de población permanente reportada en medios locales.

4 Cálculo del ponente: 1.127.806 visitantes / 12 meses ≈ 93.984 llegadas mensuales promedio.

5 Defensoría del Pueblo, datos del primer semestre de 2026, reportados por *ConsultorSalud* (https://consultorsalud.com/san-andres-lidero-la-tasa-de-quejas-en-salud/).

6 Dato reportado en columna de opinión del diario *El Isleño* (septiembre de 2026).

7 Asamblea Departamental del Archipiélago, Proposición 004 de 2026: https://www.asambleasai.gov.co/Proposiciones.

8 *Semana*, 20 de mayo de 2026, con base en declaraciones del Ministro de Salud y Protección Social (https://www.semana.com/salud/articulo/minsalud-confirma-millonarias-inversiones-para-san-andres-y-providencia-hospital-de-segundo-nivel-recibira-90-mil-millones/202618/).

7.3. Análisis de constitucionalidad del texto radicado y fundamento de las modificaciones

El Ponente comparte la finalidad del proyecto, pero sugiere algunas modificaciones en aspectos que exigen ajustes para asegurar su constitucionalidad y su operatividad:

a) Recursos de la Ley 2203 de 2022 y artículo 362 constitucional. El texto radicado incorpora al Fondo, adscrito al Ministerio, el porcentaje de la contribución turística destinado a salud. Esos recursos son rentas del departamento (artículo 362 de la Constitución). La Ley 2203 de 2022 los restringe a inversión en infraestructura en salud y dotación, mientras que el texto radicado les asigna usos más amplios. Por esa razón, el pliego dispone que los recursos departamentales ingresen por decisión de la Asamblea Departamental y que solo puedan invertirse en el territorio del departamento.

b) Unidad de materia. Todas las disposiciones del texto propuesto guardan conexidad temática, causal y teleológica con el objeto de la ley (artículo 158 de la Constitución).

VIII. APROBACIÓN CONDICIONADA AL AVAL DEL GOBIERNO NACIONAL

El Ponente deja constancia de no se ha recibido el aval del Ministerio de Salud y Protección Social y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Se propone aprobar el texto en primer debate con la advertencia de que el aval expreso y escrito debe allegarse antes del segundo debate.

IX. IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 exige que el impacto fiscal de todo proyecto de ley que ordene gasto u otorgue beneficios tributarios se haga explícito en la exposición de motivos y en las ponencias, y sea compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Ese análisis debe incluir los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para financiarlos.

El texto propuesto no ordena gasto ni otorga beneficios tributarios, por las siguientes razones:

- Conforme el artículo 2°, parágrafo 1°: la operación se hace "con cargo a los recursos que lo conforman y a los mecanismos administrativos existentes en el sector salud".
- El Fondo opera con cargo a los recursos que lo conforman y a los mecanismos administrativos existentes en el sector salud, sin generar gastos adicionales de funcionamiento para el Presupuesto General de la Nación (artículo 2°, parágrafo 1°).
- Los recursos departamentales que ingresen al Fondo ya existen y tienen destinación legal. El proyecto no crea nuevas rentas ni modifica esa destinación.
- El proyecto no crea tributos, exenciones ni tratamientos preferenciales.

X. CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, adicionado por la Ley 2003 de 2019, exige que el autor y el Ponente describan en un acápite las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés en la discusión y votación del proyecto, como criterio orientador para que los demás Congresistas decidan si deben declararse impedidos.

Según el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, hay conflicto de interés cuando la discusión o votación puede resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista, de su cónyuge o compañero permanente, o de sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. La misma norma excluye el conflicto cuando la ley otorga beneficios de carácter general o cuando el interés del Congresista coincide con el de sus electores.

El Ponente considera que, en principio, el proyecto no genera conflicto de interés, porque sus efectos recaen sobre la generalidad de los habitantes del archipiélago. No obstante, y sin que la enumeración sea taxativa, podrían configurar conflicto de interés las siguientes circunstancias:

- Que el Congresista, su cónyuge, compañero permanente o parientes en los grados señalados sean socios, accionistas, directivos, Representantes legales o miembros de juntas de instituciones prestadoras de servicios de salud o de entidades promotoras de salud que operen en el archipiélago y que puedan resultar beneficiarias de los proyectos financiados por el Fondo.
- Que sean contratistas o tengan interés en contratistas de obra, interventoría, suministro de dotación hospitalaria o tecnología en salud con proyectos en curso o en estructuración en el archipiélago.

La sola condición de residente del archipiélago, de miembro del pueblo raizal o de afiliado al sistema de salud en el territorio no configura conflicto de interés, por tratarse de beneficios de carácter general. Cada Congresista deberá evaluar su situación particular. El Ponente manifiesta que no se encuentra incurso en ninguna causal de impedimento en relación con el presente proyecto.

XI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

La Ponente propone tres modificaciones al texto radicado, en los artículos 1, 2 y 5, relativo a técnica legislativa y las fuentes de financiación del Fondo, con el fin de ajustar la incorporación de los recursos departamentales al artículo 362 de la Constitución Política y a la Ley 2203 de 2022. Los demás artículos se mantienen en los términos del texto radicado. En el cuadro comparativo, el texto nuevo aparece en negrilla.

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
ARTÍCULO 1°. Creación del Fondo. Créase el Fondo Especial de Apalancamiento para la Salud del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina - FESI-SALUD, como un fondo especial de destinación específica, sin personería jurídica, adscrito al Ministerio de Salud y Protección Social, cuyo propósito será financiar, cofinanciar y apalancar inversiones destinadas al fortalecimiento del sistema de salud del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.	**ARTÍCULO 1°. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto crear** el Fondo Especial de Apalancamiento para la Salud del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina - FESI-SALUD, **cuyo propósito será** financiar, cofinanciar y apalancar inversiones destinadas al fortalecimiento del sistema de salud del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.	Se corrige por técnica legislativa el texto radicado. El texto radicado reitera en el artículo 2° el contenido del artículo 1°. Se ajusta el artículo 1° para que exprese el objeto de la ley y se suprime del artículo 2° la regulación de la administración financiera, que queda a cargo del reglamento del Gobierno nacional en los términos de los artículos 8° y 12. Así se evita la duplicidad entre disposiciones.
ARTÍCULO 2°. *Naturaleza jurídica y administración del Fondo.* El Fondo Especial de Apalancamiento para la Salud del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina - FESI-SALUD será un fondo especial de destinación específica, sin personería jurídica, adscrito al Ministerio de Salud y Protección Social, cuyo propósito será financiar, cofinanciar y apalancar inversiones destinadas al fortalecimiento del sistema de salud en el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. La administración financiera y presupuestal de los recursos del Fondo estará a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social, a través de los mecanismos financieros existentes del sector salud, pudiendo apoyarse en las entidades administradoras de recursos del sistema, tales como la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), o en los instrumentos financieros que determine el Gobierno nacional para la gestión eficiente de los recursos. En ningún caso la creación del FESI-SALUD implica la creación de una nueva entidad administrativa, estructura orgánica adicional o planta de personal en el Estado. **PARÁGRAFO 1°.** La operación del Fondo se realizará con cargo a los recursos que lo conforman y a los mecanismos administrativos existentes en el sector salud, sin generar gastos adicionales de funcionamiento para el Presupuesto General de la Nación.	**ARTÍCULO 2°. *Naturaleza jurídica*.** Créese el Fondo Especial de Apalancamiento para la Salud del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina - FESI-SALUD será un fondo especial de destinación específica, sin personería jurídica, adscrito al Ministerio de Salud y Protección Social, cuyo propósito será financiar, cofinanciar y apalancar inversiones destinadas al fortalecimiento del sistema de salud en el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. **PARÁGRAFO 1°.** La operación del Fondo se realizará con cargo a los recursos que lo conforman y a los mecanismos administrativos existentes en el sector salud, sin generar gastos adicionales de funcionamiento para el Presupuesto General de la Nación.	Se suprime la regulación de la administración financiera para evitar su duplicidad con los artículos 8 y 12, que la remiten al reglamento del Gobierno nacional.

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
ARTÍCULO 3°. ***Objeto del Fondo.*** El FESI-SALUD tendrá como objeto utilizar los recursos provenientes de la contribución turística y otras fuentes de financiación como mecanismo de contrapartida, con el fin de: 1. Cofinanciar proyectos de infraestructura hospitalaria y sanitaria. 2. Fortalecer la capacidad instalada del sistema de salud en territorios insulares. (Fortalecimiento de la red hospitalaria) 3. Financiar estrategias de telemedicina y salud digital. 4. Financiar programas de prevención de las enfermedades más comunes en el archipiélago. 5. Apoyar programas de formación y atracción de talento humano especializado. 6. Apalancar recursos nacionales e internacionales destinados al fortalecimiento del sistema de salud. 7. Mejorar el acceso efectivo, oportuno y digno a los servicios de salud para la población residente.	**ARTÍCULO 3°.** ***Objeto del Fondo.*** El FESI-SALUD tendrá como objeto utilizar los recursos provenientes de la contribución turística y otras fuentes de financiación como mecanismo de contrapartida, con el fin de: 1. Cofinanciar proyectos de infraestructura hospitalaria y sanitaria. 2. Fortalecer la capacidad instalada del sistema de salud en territorios insulares. (Fortalecimiento de la red hospitalaria) 3. **Crear** estrategias de telemedicina y salud digital. 4. **Impulsar** programas de prevención de las enfermedades en el archipiélago. 5. Apoyar programas de formación y atracción de talento humano especializado. 6. Apalancar recursos nacionales e internacionales destinados al fortalecimiento del sistema de salud. 7. Mejorar el acceso efectivo, oportuno y digno a los servicios de salud para la población residente.	Se corrige redacción y verbos rectores del objeto de los recursos.
ARTÍCULO 4°. ***Ámbito de aplicación.*** El Fondo estará dirigido al departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.	**Sin modificaciones.**	Se mantiene el texto radicado.
ARTÍCULO 5°. ***Fuentes de financiación.*** El Fondo Especial de Apalancamiento para la Salud en Zonas Insulares - FESI-SALUD estará conformado por: 1. El porcentaje de los recursos provenientes de la contribución turística destinados al sector salud, de conformidad con lo establecido en la Ley 2203 de 2022. 2. Aportes del Presupuesto General de la Nación. 3. Recursos asignados por el Ministerio de Salud y Protección Social. 4. Recursos del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. 5. Recursos provenientes del Sistema General de Regalías, cuando estos se destinen a proyectos de salud en territorios insulares. 6. Recursos de cooperación internacional. 7. Donaciones de organismos nacionales e internacionales.	**RTÍCULO 5°.** ***Fuentes de financiación.*** El Fondo Especial de Apalancamiento para la Salud en Zonas Insulares - FESI-SALUD estará conformado por: 1. El porcentaje de los recursos provenientes de la contribución turística destinados al sector salud, de conformidad con lo establecido en la Ley 2203 de 2022. 2. Aportes del Presupuesto General de la Nación. 3. Recursos asignados por el Ministerio de Salud y Protección Social. 4. Recursos del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, **que la Asamblea Departamental autorice aportar al Fondo**. 5. Recursos provenientes del Sistema General de Regalías, cuando estos se destinen a proyectos de **Tecnología e Innovación relacionados a la salud** en territorios insulares. 6. Recursos de cooperación internacional. **A**7. Donaciones de organismos nacionales e internacionales.	

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
8. Aportes derivados de alianzas público-privadas o mecanismos de cooperación estratégica. 9. Los rendimientos financieros generados por la administración del Fondo.	8. Aportes derivados de alianzas público-privadas o mecanismos de cooperación estratégica. 9. Los rendimientos financieros generados por la administración del Fondo.	Se precisa que los recursos que el ente territorial decida aportar al Fondo, sean autorizados por la Asamblea Departamental.
ARTÍCULO 6°. ***Destinación de los recursos.*** Los recursos del FESI-SALUD se destinarán a financiar o cofinanciar proyectos relacionados con: • Fortalecimiento de la infraestructura hospitalaria • Modernización tecnológica del sistema de salud • Ampliación de servicios especializados • Programas de telemedicina • Fortalecimiento de la red de atención primaria • Investigación en salud pública en territorios insulares.	**ARTÍCULO 6°. Destinación de los recursos.** Los recursos del FESI-SALUD se destinarán a financiar o cofinanciar proyectos relacionados con: 1. Fortalecimiento de la infraestructura hospitalaria 2. Modernización tecnológica del sistema de salud 3. Ampliación de servicios especializados 4. Programas de telemedicina 5. Fortalecimiento de la red de atención primaria 6. Investigación en salud pública en territorios insulares.	Se corrige numeración.
ARTÍCULO 7°. ***Mecanismos de apalancamiento.*** El Fondo podrá utilizar sus recursos como contrapartida financiera para acceder a programas de cooperación internacional, financiamiento multilateral y esquemas de cofinanciación nacional, con el propósito de multiplicar el impacto de las inversiones en salud en territorios insulares.	**Sin modificaciones.**	Se mantiene el texto radicado.
ARTÍCULO 8°. ***Administración del Fondo***. El Gobierno nacional reglamentará la estructura de administración del Fondo, garantizando la participación del: • Ministerio de Salud y Protección Social, • Gobernación del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, • Alcaldía Municipal de Providencia y Santa Catalina, • ESE Hospital Departamental Clarence Lynd Newball Memorial.	**ARTÍCULO 8°.** ***Administración del Fondo***. El Gobierno nacional reglamentará la estructura de administración del Fondo, garantizando la participación del: 1. Ministerio de Salud y Protección Social, 2. Gobernación del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, 3. Alcaldía Municipal de Providencia y Santa Catalina, 4. ESE Hospital Departamental Clarence Lynd Newball Memorial.	Se corrige numeración.

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
ARTÍCULO 9°. *Junta Directiva del FESI-SALUD*.	**ARTÍCULO 9°. *Junta Directiva del FESI-SALUD*.**	Se corrige la conformación de la Junta del Fondo.
Créase la Junta Directiva del Fondo Especial de Apalancamiento para la Salud del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina - FESI-SALUD, como instancia de orientación estratégica, seguimiento y articulación de las decisiones del Fondo.	Créase la Junta Directiva del Fondo Especial de Apalancamiento para la Salud del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina - FESI-SALUD, como instancia de orientación estratégica, seguimiento y articulación de las decisiones del Fondo.	
La Junta Directiva estará conformada por:	La Junta Directiva estará conformada por:	
1. Un (1) representante del Ministerio de Salud y Protección Social, quien la presidirá.	1. Un (1) representante del Ministerio de Salud y Protección Social, quien la presidirá.	
2. Un (1) representante del Gobierno del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.	2. El señor Gobernador del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. o su delegado.	
3. Un (1) representante de los profesionales de la salud con ejercicio en el departamento archipiélago.	3. El señor Gerente de la ESE Departamental Clarence Lynd Newball Memorial.	
4. Un (1) representante de la comunidad raizal.	4. Un (1) representante del gremio de la salud con ejercicio en el departamento archipiélago.	
5. Un (1) representante de las IPS en el territorio.	5. Un (1) representante de la comunidad raizal.	
Funciones de la Junta Directiva	**Funciones de la Junta Directiva**	
Serán funciones de la Junta Directiva:	Serán funciones de la Junta Directiva:	
a) Orientar estratégicamente la destinación de los recursos del Fondo, en concordancia con las necesidades del territorio.	a) Orientar estratégicamente la destinación de los recursos del Fondo, en concordancia con las necesidades del territorio.	
b) Emitir recomendaciones sobre la priorización de proyectos financiados o cofinanciados por el FESI-SALUD.	b) Emitir recomendaciones sobre la priorización de proyectos financiados o cofinanciados por el FESI-SALUD.	
c) Hacer seguimiento a la ejecución de los recursos y al cumplimiento de los objetivos del Fondo.	c) Hacer seguimiento a la ejecución de los recursos y al cumplimiento de los objetivos del Fondo.	
d) Promover la articulación entre el Gobierno nacional, las autoridades territoriales y los actores sociales y económicos del archipiélago.	d) Promover la articulación entre el Gobierno nacional, las autoridades territoriales y los actores sociales y económicos del archipiélago.	
e) Velar por la inclusión de enfoques diferenciales, en especial el reconocimiento de la comunidad raizal en las decisiones relacionadas con la salud.	e) Velar por la inclusión de enfoques diferenciales, en especial el reconocimiento de la comunidad raizal en las decisiones relacionadas con la salud.	
Parágrafo 1°. La participación en la Junta Directiva será ***ad honorem*** y no generará remuneración ni erogaciones adicionales al Presupuesto General de la Nación.	**Parágrafo 1°.** La participación en la Junta Directiva será ***ad honorem*** y no generará remuneración ni erogaciones adicionales al Presupuesto General de la Nación.	
Parágrafo 2°. El Gobierno nacional reglamentará el funcionamiento de la Junta Directiva, sus mecanismos de designación, períodos, y reglas de operación, garantizando criterios de transparencia, participación y representatividad territorial.	**Parágrafo 2°.** El Gobierno nacional reglamentará el funcionamiento de la Junta Directiva, sus mecanismos de designación, períodos, y reglas de operación, garantizando criterios de transparencia, participación y representatividad territorial.	

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
ARTÍCULO 10. ***Complementariedad normativa.*** Las disposiciones contenidas en la presente ley complementan y desarrollan lo establecido en la Ley 2203 de 2022, en particular en lo relacionado con la destinación de recursos provenientes de la contribución turística para el fortalecimiento del sistema de salud del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. En ningún caso la creación del Fondo Especial de Apalancamiento para la Salud del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina - FESI-SALUD implicará la modificación, reducción o sustitución de las destinaciones establecidas en la legislación vigente, sino que constituye un instrumento adicional de financiación, cofinanciación y apalancamiento de recursos orientado al fortalecimiento del sistema de salud en el territorio insular.	**Sin modificaciones.**	Se mantiene el texto radicado.
ARTÍCULO 11. ***Sostenibilidad fiscal.*** La implementación del Fondo Especial de Apalancamiento para la Salud del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina - FESI-SALUD se realizará conforme al principio de sostenibilidad fiscal previsto en el ARTÍCULO 334 de la Constitución Política y no implicará la creación de nuevas obligaciones de gasto para el Presupuesto General de la Nación. La presente ley no genera apropiaciones automáticas ni obligaciones adicionales para el Presupuesto General de la Nación, y su implementación se realizará con cargo a los recursos que integran el Fondo y a las disponibilidades presupuestales del sector salud. "El Gobierno nacional garantizará que la ejecución de los recursos del Fondo se realice conforme a los principios de eficiencia, sostenibilidad fiscal y responsabilidad en el manejo de los recursos públicos".	**Sin modificaciones.**	Se mantiene el texto radicado.
ARTÍCULO 12. ***Reglamentación***. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación, estableciendo los mecanismos de administración, operación, priorización de proyectos y seguimiento de los recursos del FESI-SALUD.	**Sin modificaciones.**	Se mantiene el texto radicado.

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
ARTÍCULO 13. ***Vigencia.*** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y complementa las disposiciones contenidas en la Ley 47 de 1993 y la Ley 2203 de 2022, sin perjuicio de las demás normas que regulan el régimen especial del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.	**Sin modificaciones.**	Se mantiene el texto radicado.

XII. PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, me sirvo presentar **Ponencia Positiva con modificaciones** y solicito a la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes **dar primer debate** al Proyecto de Ley número 147 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se crea el Fondo Especial de Apalancamiento para la Salud del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina - FESI-SALUD y se dictan otras disposiciones*, conforme al texto propuesto que se presenta a continuación.

Cordialmente,

KELYN JOHANA GONZALEZ DUARTE
Representante a la Cámara por el Magdalena
Coordinadora Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY

NÚMERO 147 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se crea el Fondo Especial de Apalancamiento para la Salud del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina - FESI-SALUD y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

A***RTÍCULO* 1°. Objeto. La presente ley tiene por** objeto crear el Fondo Especial de Apalancamiento para la Salud del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina – **FESI-SALUD, cuyo pr**opósito será financiar, cofinanciar y apalancar inversiones destinadas al fortalecimiento del sistema de salud del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Sant**a Catalina.**

A***RTÍCULO 2°. Natural***eza jurídica. Créese el Fondo Especial de Apalancamiento para la Salud del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina - FESI-SALUD será un fondo especial de destinación específica, sin personería jurídica, adscrito al Ministerio de Salud y Protección Social, cuyo propósito será financiar, cofinanciar y apalancar inversiones destinadas al fortalecimiento del sistema de salud en el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Sant**a Catalina.**

PARÁGRAFO 1°. La operación del Fondo se realizará con cargo a los recursos que lo conforman y a los mecanismos administrativos existentes en el sector salud, sin generar gastos adicionales de funcionamiento para el Presupuesto General de la Nación.

ARTÍCULO 3°. ***Objeto del Fondo***. El FESI-SALUD tendrá como objeto utilizar los recursos provenientes de la contribución turística y otras fuentes de financiación como mecanismo de contrapartida, con el fin de:

1. Cofinanciar proyectos de infraestructura hospitalaria y sanitaria.

2. Fortalecer la capacidad instalada del sistema de salud en territorios insulares. (Fortalecimiento de la red hospitalaria)

3. Crear estrategias de telemedicina y salud digital.

4. Impulsar programas de prevención de las enfermedades en el archipiélago.

5. Apoyar programas de formación y atracción de talento humano especializado.

6. Apalancar recursos nacionales e internacionales destinados al fortalecimiento del sistema de salud.

7. Mejorar el acceso efectivo, oportuno y digno a los servicios de salud para la población residente.

ARTÍCULO 4°. ***Ámbito de aplicación***. El Fondo estará dirigido al departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

ARTÍCULO 5°. ***Fuentes de financiación***. El Fondo Especial de Apalancamiento para la Salud en Zonas Insulares - FESI-SALUD estará conformado por:

1. El porcentaje de los recursos provenientes de la contribución turística destinados al sector salud, de conformidad con lo establecido en la Ley 2203 de 2022.

2. Aportes del Presupuesto General de la Nación.

3. Recursos asignados por el Ministerio de Salud y Protección Social.

4. Recursos del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que la Asamblea Departamental autorice aportar al Fondo.

5. Recursos provenientes del Sistema General de Regalías, cuando estos se destinen a proyectos de Tecnología e Innovación relacionados a la salud de salud en territorios insulares.

6. Recursos de cooperación internacional.

7. Donaciones de organismos nacionales e internacionales.

8. Aportes derivados de alianzas público-privadas o mecanismos de cooperación estratégica.

9. Los rendimientos financieros generados por la administración del Fondo.

ARTÍCULO 6°. ***Destinación de los recursos***. Los recursos del FESI-SALUD se destinarán a financiar o cofinanciar proyectos relacionados con:

1. Fortalecimiento de la infraestructura hospitalaria

2. Modernización tecnológica del sistema de salud

3. Ampliación de servicios especializados

4. Programas de telemedicina

5. Fortalecimiento de la red de atención primaria

6. Investigación en salud pública en territorios insulares.

ARTÍCULO 7°. ***Mecanismos de apalancamiento***. El Fondo podrá utilizar sus recursos como contrapartida financiera para acceder a programas de cooperación internacional, financiamiento multilateral y esquemas de cofinanciación nacional, con el propósito de multiplicar el impacto de las inversiones en salud en territorios insulares.

ARTÍCULO 8°. ***Administración del Fondo***. El Gobierno nacional reglamentará la estructura de administración del Fondo, garantizando la participación de:

1. Ministerio de Salud y Protección Social.

2. Gobernación del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

3. Alcaldía Municipal de Providencia y Santa Catalina.

4. ESE Hospital Departamental Clarence Lynd Newball Memorial.

ARTÍCULO 9°. ***Junta Directiva del FESI-SALUD*.** Créase la Junta Directiva del Fondo Especial de Apalancamiento para la Salud del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina - FESI-SALUD, como instancia de orientación estratégica, seguimiento y articulación de las decisiones del Fondo.

La Junta Directiva estará conformada por:

1. Un (1) representante del Ministerio de Salud y Protección Social, quien la presidirá.

2. El señor Gobernador del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, o su delegado.

3. El señor Gerente de la ESE Departamental Clarence Lynd Newball Memorial.

4. Un (1) representante del gremio de la salud con ejercicio en el departamento archipiélago.

5. Un (1) representante de la comunidad raizal.

Funciones de la Junta Directiva

Serán funciones de la Junta Directiva:

a) Orientar estratégicamente la destinación de los recursos del Fondo, en concordancia con las necesidades del territorio.

b) Emitir recomendaciones sobre la priorización de proyectos financiados o cofinanciados por el FESI-SALUD.

c) Hacer seguimiento a la ejecución de los recursos y al cumplimiento de los objetivos del Fondo.

d) Promover la articulación entre el Gobierno nacional, las autoridades territoriales y los actores sociales y económicos del archipiélago.

e) Velar por la inclusión de enfoques diferenciales, en especial el reconocimiento de la comunidad raizal en las decisiones relacionadas con la salud.

Parágrafo 1°. La participación en la Junta Directiva será ***ad honorem*** y no generará remuneración ni erogaciones adicionales al Presupuesto General de la Nación.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional reglamentará el funcionamiento de la Junta Directiva, sus mecanismos de designación, períodos, y reglas de operación, garantizando criterios de transparencia, participación y representatividad territorial.

ARTÍCULO 10. ***Complementariedad normativa*.** Las disposiciones contenidas en la presente ley complementan y desarrollan lo establecido en la Ley 2203 de 2022, en particular en lo relacionado con la destinación de recursos provenientes de la contribución turística para el fortalecimiento del sistema de salud del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

En ningún caso la creación del Fondo Especial de Apalancamiento para la Salud del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina - FESI-SALUD implicará la modificación, reducción o sustitución de las destinaciones establecidas en la legislación vigente, sino que constituye un instrumento adicional de financiación, cofinanciación y apalancamiento de recursos orientado al fortalecimiento del sistema de salud en el territorio insular.

ARTÍCULO 11. ***Sostenibilidad fiscal.*** La implementación del Fondo Especial de Apalancamiento para la Salud del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina - FESI-SALUD se realizará conforme al principio de sostenibilidad fiscal previsto en el ARTÍCULO 334 de la Constitución Política y no implicará la creación de nuevas obligaciones de gasto para el Presupuesto General de la Nación.

La presente ley no genera apropiaciones automáticas ni obligaciones adicionales para el Presupuesto General de la Nación, y su implementación se realizará con cargo a los recursos que integran el Fondo y a las disponibilidades presupuestales del sector salud.

"El Gobierno nacional garantizará que la ejecución de los recursos del Fondo se realice conforme a los principios de eficiencia, sostenibilidad fiscal y responsabilidad en el manejo de los recursos públicos".

ARTÍCULO 12. ***Reglamentación.*** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación, estableciendo los mecanismos de administración, operación, priorización de proyectos y seguimiento de los recursos del FESI-SALUD.

ARTÍCULO 13. ***Vigencia.*** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y complementa las disposiciones contenidas en la Ley 47 de 1993 y la Ley 2203 de 2022, sin perjuicio de las demás normas que regulan el régimen especial del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

KELYN JOHANA GONZALEZ DUARTE
Representante a la Cámara por el Magdalena
Coordinadora Ponente

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
CÁMARA DE REPRESENTANTES

CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE (ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá D.C., 3 de noviembre de 2026. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia positiva para Primer Debate del ***Proyecto de Ley N°147 de 2026 Cámara, "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL FONDO ESPECIAL DE APALANCAMIENTO PARA LA SALUD DEL DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA – FESI-SALUD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"****, suscrito por la Honorable Representante a la Cámara KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.*

El Secretario General,

NÉSTOR EDUARDO IMBETT HERAZO

CONTENIDO

Gaceta número 1721 - Jueves, 5 de noviembre de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

FE DE ERRATAS **Págs.**

Fe de erratas al informe de ponencia para primer debate en Cámara al Proyecto de Ley número 308 de 2026 Cámara, por medio de la cual se dispone de la maquinaria pesada, amarilla o industrial decomisada por su utilización en actividades consideradas ilícitas y se dictan medidas para su destinación en proyectos de reconstrucción, infraestructura y desarrollo rural de los municipios afectados por el sismo en Colombia de quinta y sexta categoría y se dictan otras disposiciones..... 1

PONENCIAS

Informe de ponencia negativa para primer debate, al Proyecto de Ley número 004 de 2026 Cámara, por medio de la cual se adopta una reforma tributaria y se dictan otras disposiciones..... 2

Ponencia positiva del Proyecto de Ley número 034 de 2026 Cámara, por medio de la cual se implementa la Justicia Escolar Restaurativa en las instituciones educativas y se dictan otras disposiciones..... 8

Informe de ponencia positiva con modificaciones para primer debate del Proyecto de Ley número 147 de 2026 Cámara, por medio de la cual se crea el Fondo Especial de Apalancamiento para la Salud del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina - FESI-SALUD y se dictan otras disposiciones 15