



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1286

Bogotá, D. C., viernes, 1° de agosto de 2025

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 28 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se establece la naturaleza jurídica y el servicio público de las notarías.



Bogotá D.C., 22 de julio de 2025

Respetado Doctor:

Diego Alejandro González

Secretario General del Senado de la República de Colombia
Bogotá D.C

Asunto: Radicación de proyecto de Ley "Por medio de la cual se establece la naturaleza jurídica y el servicio público de las notarías"

Respetado Secretario:

Me permito radicar el presente Proyecto de Ley titulado "Por medio de la cual se establece la naturaleza jurídica y el servicio público de las notarías", con el que se busca desarrollar el mandato constitucional de reglamentar la función notarial como servicio público.

En este sentido, se presenta a consideración el presente Proyecto de Ley, para iniciar el trámite correspondiente dictado por la Ley 5ta de 1992 y la Constitución Política de Colombia. Por tal motivo, adjuntamos original y tres (3) copias del documento en medio digital.

Presentado por,

 AIDA AVELLA ESQUIVEL Senadora de la República Pacto Histórico - Unión Patriótica	 GILDARDO SILVA MOLINA Representante a la Cámara Departamento Valle del Cauca Pacto Histórico - Unión Patriótica
 Jaehel Quiroga Carrillo Senadora de la República Pacto Histórico - Unión Patriótica	

Proyecto de Ley No. de 2025

"Por medio de la cual se establece la naturaleza jurídica y el servicio público de las notarias"

El Congreso de la República de Colombia decreta:

Artículo 1. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 588 de 2000, que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 1: Notariado y Competencias: El notariado es un servicio público que se presta por los notarios e implica el ejercicio de la fe pública o notarial. La función notarial no podrá ser prestada por particulares y las notarias serán entidades descentralizadas territorialmente adscritas al Ministerio de Justicia y del Derecho.

Parágrafo 1°. Las notarias y consulados podrán ser autorizados por la Superintendencia de Industria y Comercio como entidades de certificación electrónica, de conformidad con la Ley 527 de 1999.

Parágrafo 2°. Las notarias y consulados podrán transmitir como mensajes de datos, por los medios electrónicos, ópticos y similares a los que se refiere el literal a) del artículo 2° de la Ley 527 de 1999, a otros notarios o cónsules, copias, certificados, constancias de los documentos que tengan en sus archivos, así como de los documentos privados que los particulares quieran transmitir con destino a otros notarios y cónsules o personas naturales o jurídicas. Dichos documentos serán auténticos cuando reúnan los requisitos técnicos de seguridad que para transmisión de mensajes de datos que establece la Ley 527 de 1999.

Artículo 2. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 588 de 2000, que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 2. Régimen de carrera. La función notarial será directamente ejercida por el Estado en cabeza de los notarios como servidores públicos y su régimen será el de

carrera administrativa, contemplada en la Ley 909 de 2004 por su calidad de servicio público, con lo cual se garantiza la eficiencia de la administración pública y se ofrece estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y ascenso dentro del servicio público.

En desarrollo del artículo 131 de la Constitución Política, el régimen laboral de las notarias será el de los funcionarios públicos del nivel central de la administración, con sujeción a la Ley 4 de 1992 y el Decreto-Ley 1042 de 1978.

Parágrafo 1. Los notarios en propiedad serán servidores públicos en modalidad de empleado público y los notarios por encargo podrán presentar el concurso con la finalidad de optar por el cargo de notario. A partir de la expedición de la presente Ley todos los cargos de las notarias serán provistos por funcionarios de carrera administrativa.

Parágrafo 2. El Departamento Administrativo de la Función Pública regulará lo pertinente, teniendo en cuenta las normas vigentes, incluyendo el artículo 4 de la ley 588 de 2000.

Parágrafo Transitorio 1. En caso de vacancia definitiva del cargo de notario, podrá nombrar en provisionalidad como notario a la persona que cumpla con los requisitos legales hasta el nombramiento del funcionario nombrado por carrera administrativa.

Parágrafo Transitorio 2. Con la finalidad de mantener la estabilidad laboral de los actuales notarios con la transición del servicio público notarial, se dispondrá de un término de seis (6) meses para que la Comisión Nacional del Servicio Civil, convoque el proceso de selección de carrera administrativa de las notarias.

Artículo 3. Recursos. Todos los ingresos recaudados productos del servicio público notarial, se dispondrán de la siguiente manera:

- 15% ingresará al presupuesto del Ministerio de Justicia y del Derecho.
15% Ingresará al presupuesto de la Superintendencia de Notariado y Registro.
20% ingresará al Fondo Cuenta Especial del Notariado.
50% restante, se adaptará dentro de la partida de ingresos del Presupuesto General de la Nación para el gasto público social.

Artículo 4. Periodos Máximos. Los notarios podrán ser nombrados por un máximo de tres periodos de acuerdo a lo establecido en el Decreto 2163 de 1970 en su artículo 5.

Artículo 5. Vigencia y derogatoria. La presente Ley rige desde la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Presentado por,

Table with 2 columns and 2 rows containing signatures and names of Aida Avella Esquivel, Gildardo Silva Molina, and Jael Quiroga Carrillo.

SENADO DE LA REPUBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5° de 1.992)
El día 22 del mes Julio del año 2025
se radicó en este despacho el proyecto de ley
N° 028 Acto Legislativo N°, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H.S. Aida Avella Esquivel, Jael Quiroga
H.R. Gildardo Silva Molina
SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**1.FUNDAMENTOS JURÍDICOS****1.1 LEGALES**

La Constitución Política en el artículo 131 consagra la potestad del Congreso de la República para reglamentar el servicio público que prestan los notarios, su régimen laboral, y las tributaciones especiales con destino a la administración pública, a su tenor:

"ARTÍCULO 131. Compete a la ley la reglamentación del servicio público que prestan los notarios y registradores, la definición del régimen laboral para sus empleados y lo relativo a los aportes como tributación especial de las notarías, con destino a la administración de justicia.

El nombramiento de los notarios en propiedad se hará mediante concurso. Corresponde al gobierno la creación, supresión y fusión de los círculos de notariado y registro y la determinación del número de notarios y oficinas de registro."

Así reguló el constituyente primario el ejercicio de la función notarial, sin embargo, pese al mandato constitucional hasta la fecha no se ha expedido un estatuto notarial armónico que regule en forma íntegra la función notarial y reemplace el obsoleto Decreto-Ley 960 de 1970.

Con respecto al régimen laboral de los notarios, la Constitución Política en el artículo 125 establece que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera:

"ARTÍCULO 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la Ley, serán nombrados por concurso público.

ARTÍCULO 2o. PROPIEDAD E INTERINIDAD. El nombramiento de los notarios en propiedad se hará mediante concurso de méritos. En caso de vacancia, si no hay lista vigente de elegibles, podrá el nominador designar notarios en interinidad, mientras el organismo competente realiza el respectivo concurso. De igual modo se procederá cuando el concurso sea declarado desierto." (Subrayado fuera del texto). (...)

"ARTÍCULO 8o. RÉGIMEN DISCIPLINARIO. El régimen disciplinario

aplicable a los notarios será el previsto en el Decreto-ley 960 de 1970, con estricta observancia de los principios rectores y del procedimiento señalado en la Ley 200 de 1995, Código Único Disciplinario." (Subrayado fuera del texto)."

Es necesario realizar una modificación a este articulado, en primera medida porque pareciera que en el párrafo primero es la Superintendencia de Industria y Comercio quien avala a las notarías como entidades certificadoras, pero el tenor de la norma mencionada es la autorización de certificación electrónica o digital.

Así mismo, la norma no es clara respecto de la calidad de funcionarios públicos que tienen los notarios por el servicio público notarial que prestan, así como tampoco se establece con claridad el proceso de nombramiento por carrera administrativa que deben cumplir los notarios del país.

1.2 JURISPRUDENCIAL

Con respecto al desarrollo jurisprudencial es procedente recurrir a la hermenéutica de primer nivel, que ha sido dinámica al determinar en algunos fallos a la función notarial, como un servicio público, y en otros como una función pública. La Corte Constitucional en la sentencia C-084 de 2018 determinó que el sistema de carrera es el procedente para la provisión de cargos del Estado, como es el caso de la función notarial, en la medida que el concurso público otorga las condiciones necesarias para evaluar el mérito y las calidades del participante:

"La Constitución optó por el sistema de carrera para la provisión de los cargos del Estado (CP art. 125). Con tal fin, como método para materializar dicho sistema se acogió el concurso público, el cual también se extendió para habilitar el ejercicio de

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por

violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción."

Es así como, el Congreso de la República expidió la Ley 588 de 2000 que, aunque pretende desarrollar este artículo 131 de la Constitución. De la normativa se puede inferir que realmente sólo establece las reglas del concurso para acceder al cargo de notario en propiedad:

"ARTÍCULO 1o. NOTARIADO Y COMPETENCIAS ADICIONALES. El notariado es un servicio público que se presta por los notarios e implica el ejercicio de la fe pública o notarial.

PARÁGRAFO 1o. Las notarías y consulados podrán ser autorizados por la Superintendencia de Industria y Comercio como entidades de certificación, de conformidad con la Ley 527 de 1999.

PARÁGRAFO 2o. Las notarías y consulados podrán transmitir como mensajes de datos, por los medios electrónicos, ópticos y similares a los que se refiere el literal a) del artículo 2o. de la Ley 527 de 1999, a otros notarios o cónsules, copias, certificados, constancias de los documentos que tengan en sus archivos, así como de los documentos privados que los particulares quieran transmitir con destino a otros notarios y cónsules o personas naturales o jurídicas. Dichos documentos serán auténticos cuando reúnan los requisitos técnicos de seguridad que para transmisión de mensajes de datos que

establece la Ley 527 de 1999." (Subrayado fuera del texto).

determinadas funciones públicas, como ocurre con la función notarial (CP art. 131), al considerar que otorga las condiciones necesarias para determinar no sólo el mérito sino las calidades del funcionario. Con ello, se pretende evitar que sean otros los factores determinantes para el ingreso, la permanencia y el ascenso en la función pública, como ocurre, según lo señala la propia Carta, con la filiación política. En últimas, se busca que quienes accedan al desempeño de las atribuciones a cargo del Estado sean personas con experiencia, conocimiento y dedicación, de manera que se

garantice la efectividad en el cumplimiento de sus funciones, buscando con ello la excelencia." (Subrayado fuera del texto).

En la sentencia C-863 de 2012 el Máximo Tribunal Constitucional enfatizó la legitimidad de la carrera notarial, la cual constituye una función pública no regulada:

"En el mismo sentido la Corte resaltó la legitimidad constitucional de la carrera notarial y la contradicción existente entre tal legitimidad y la distinción entre notarios de servicio y notarios de carrera; precisó el carácter público, abierto, riguroso y objetivo del concurso pertinente; advirtió la incompatibilidad existente entre la Carta y la facultad de designación de notarios prescindiendo de la selección de candidatos mediante concurso; reiteró que la actividad notarial constituye una función pública y no el ejercicio de una profesión legalmente regulada y advirtió que el concurso debía adelantarse en condiciones de igualdad e incluyendo entre los cargos a proveer aquellos ocupados por notarios no designados mediante concurso, así hayan sido designados en propiedad." (Subrayado fuera del texto).

El Tribunal Supremo Constitucional en la sentencia C-421 de 2006 precisó que los notarios no desarrollan únicamente un servicio público, sino que ejercen una actividad que debe ser clasificada como función pública:

"De acuerdo con el artículo 131 de la Constitución compete a la ley la reglamentación del servicio público que prestan los notarios y registradores, la definición del régimen laboral para sus empleados y lo relativo a los aportes como tributación especial de las notarías, con destino a la administración de justicia.

Dicho artículo superior señala en su segundo inciso que el nombramiento de los notarios en propiedad se hará mediante concurso. El tercer inciso del artículo establece

que corresponde al Gobierno la creación, supresión y fusión de los círculos de notariado y registro y la determinación del número de notarios y oficinas de registro. Dicho artículo resulta pertinente concordar con el artículo 150 numeral 23 que señala que compete al Congreso expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.

De dicha concordancia se desprende que en esta materia se estableció y) una clara reserva de ley en cuanto a la reglamentación del servicio público que prestan los notarios, así como ii) que el mandato superior según el cual el nombramiento de los

notarios en propiedad se hará mediante concurso está dirigido al Legislador como responsable de dicha reglamentación, en aras del cumplimiento de las finalidades previstas para el ejercicio de la función pública que cumplen los notarios.

Al respecto la Corporación ha precisado de manera reiterada que los notarios no desarrollan únicamente un servicio público, como podría ser el transporte o el suministro de electricidad, sino que ejercen una actividad, que, si bien es distinta de las funciones estatales clásicas, a saber, la legislativa, la ejecutiva y la judicial, ha de ser calificada como verdadera función pública." (Subrayado fuera del texto).

De igual manera, En el fallo C-741 de 1998 la Corte Constitucional estudió la labor técnica de la función notarial, el nombramiento en propiedad de los notarios por concurso y el sistema especial de carrera de los notarios:

"En efecto, la exigencia constitucional del concurso tiene la pretensión de mejorar el servicio notarial y garantizar la idoneidad de quienes accedieron a esa función, así como evitar ciertos manejos no muy claros en el nombramiento de los notarios, con lo cual también se quería proteger los derechos de los notarios y asegurar el respeto del principio de igualdad en el acceso a la función pública (CP art. 40)." (...)

"Si la Constitución ordena perentoriamente que los notarios en propiedad sean nombrados por concurso, la existencia de la carrera notarial es la consecuencia natural de ese mandato constitucional. El diseño de la carrera es entonces la forma legal de reglamentar el servicio prestado por los notarios (CP art. 131), por lo cual la carrera notarial tiene pleno respaldo constitucional, tal y como esta Corte ya lo había señalado en anteriores decisiones, en donde señaló que, al ser la función notarial una labor

eminente técnica, y al haber ordenado la Carta el nombramiento en propiedad de los notarios por concurso, entonces debe entenderse que la Constitución establece la carrera notarial como un sistema especial de carrera.

(...)
"La Corte concluye entonces que en nada viola la Constitución que la ley distinga entre los notarios en propiedad y aquellos por encargo o interinos. Con todo, esta Corporación precisa que estas figuras son exequibles en el sentido de que son mecanismos razonables para asegurar la continuidad de la función notarial, pero que la Carta ha adoptado un modelo que privilegia la prestación de este servicio por notarios en propiedad, nombrados por concurso, y que por ende hacen parte de la carrera notarial. No otro es el sentido del mandato perentorio del artículo 131 superior

sobre la necesidad del concurso para proveer en propiedad el cargo de notario." (Subrayado fuera del texto).

Finalmente, en decisión de noviembre del año 2024 el Consejo de Estado ordenó al Consejo Superior de Carrera Notarial convocar concurso de méritos, pues concluyó que resulta procedente exigir el cumplimiento de lo previsto en los artículos 2 y 3 de la Ley 588 de 2000 y 2 del Decreto 3454 de 2006, compilado en el artículo 2.2.6.5.2 del Decreto 1069 de 2015, por cuanto, si bien el Consejo Superior de la Carrera Notarial, no ha dado cumplimiento a lo establecido, concretamente en lo referente a que el organismo competente señalado por la ley, convocará y administrará los concursos, así como la carrera notarial.

Así las cosas, la carrera notarial accionada deberá, en un término de tres meses siguientes a la ejecutoria de la providencia, convocar a concurso de méritos para la provisión a la totalidad de empleos de carrera de la entidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2.º y 3.º de la Ley 588 de 2000. Jurisprudencia que evidencia la necesidad de llevar a cabo concurso de méritos para los cargos que las notarías requieren y la urgencia de regular dicha función pública.

2. PRINCIPALES PROBLEMAS EN EL FUNCIONAMIENTO DE LAS NOTARÍAS EN COLOMBIA

El sistema notarial colombiano funciona con nociones y previsiones jurídicas desactualizadas, tal como lo señala la tratadista Consuelo Londoño:

"Nuestras notarías ejercen su función con unos esquemas de trabajo anticuados, semicoloniales y carentes de la versatilidad que exige un mundo cada día más globalizado, con unas normas que hunden su raíz en la tradición latina y que tienen en el estatuto contenido en el Decreto Ley 960 de 1970, su máxima expresión"

Sin embargo, no es el propósito de esta ley actualizar esta normatividad ni expedir un nuevo estatuto notarial, sino resolver los dos problemas más graves de la regulación de la función notarial en Colombia, a saber, la definición de su naturaleza jurídica y la destinación de los

recursos que pagan los usuarios como contraprestación, es decir, lo que conocemos como derechos notariales.

Hay un debate jurídico que se ha suscitado en Colombia desde el establecimiento definitivo de nuestro sistema notarial (la expedición del estatuto notarial en 1970 y la expedición de la Ley 29 de 1973) alrededor de la naturaleza jurídica de la función notarial. Este debate consiste en la discusión acerca de si la función notarial es una función o un servicio público. Sobre este particular hay tres posturas que relacionamos a continuación antes de explicar por qué optamos por una de ellas:

En primer lugar, está la posición de quienes piensan que la función notarial tiene un carácter público (tesis funcionalista), los principales postulados de esta postura se basan en que los notarios cumplen tareas de innegable estirpe estatal, pues dar certeza y validez a los documentos, negocios y actos de los ciudadanos no sólo es una actividad de interés general necesaria e inevitable para el normal desarrollo de la vida en sociedad, sino que implica el ejercicio de prerrogativas estatales, pues en tanto que la función, en últimas, implica la definición de derechos de los ciudadanos o más exactamente, de su efectividad práctica, los notarios se constituyen en verdaderas autoridades.

En esta visión se inscribe la mayor parte de los pronunciamientos del Consejo de Estado, que concluye en repetidas ocasiones que el notariado es una función pública y, por lo tanto, sus empleados son servidores públicos, se citan a continuación algunas de las sentencias que argumentan esta posición:

¹ Consuelo Londoño Restrepo, *Notariado en marcha* (Medellín: Editorial Lealon, 2010), p. 11.

- ✓ Sentencia del 22 de octubre de 1981. Consejero Ponente: Ignacio Reyes Posada. Expediente No. 10.817.
- ✓ Sentencia del 14 de mayo de 1990. Consejero Ponente: Álvaro Lecompte Luna. Expediente No. 2.996.
- ✓ Sentencia del 5 de marzo de 1998. Consejera Ponente: Dolly Pedraza. Expediente No. 15.374.
- ✓ Concepto de la sala de consulta y servicio civil del Consejo de Estado de diciembre de 1997. Consejero Ponente: Augusto Trejos Jaramillo.

Si bien, hay una posición que no termina de coincidir en la Sentencia del 27 de noviembre de 2003 proferida por la sección 3ª de la sala de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado, posición que recoge un concepto de la Superintendencia de Notariado y Registro del

29 de septiembre de 1989. Hay que aclarar que en estos pronunciamientos lo que se establece es que los subalternos de los notarios son particulares y por lo tanto se rigen por el Código Sustantivo del Trabajo, sin que se diga nada sobre la naturaleza jurídica de la función de los notarios.

A favor de esta postura también se ha pronunciado la Corte Suprema de Justicia, por lo menos en las siguientes sentencias:

- ✓ Sentencia del 13 de junio de 1983, proferida por la sala de casación civil.
- ✓ Sentencia del 18 de septiembre de 1986, proferida por la sala de casación laboral.
- ✓ Sentencia del 5 de abril de 2001, proferida por la sala de casación laboral.

Asimismo, hay una sentencia de la Corte Constitucional, la C-741 de 1998, que establece, en contra del resto de sentencias de la misma corporación, que es al legislador al que le corresponde definir la naturaleza jurídica del notariado, de la misma manera establece que la previsión contenida en el artículo 123 de la Constitución Política no define inequívocamente que los notarios deban ser particulares que presten el servicio a través de la figura de descentralización por colaboración, sino que también es posible que la ley les confiera la calidad de servidores públicos. Un argumento adicional a favor de la tesis funcionalista es la que se esgrime en la sentencia SU-250 de 1998 proferida por la Corte Constitucional, en el sentido en que los notarios son funcionarios públicos y una muestra de ello es que sus

decisiones son controvertibles ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En **segundo lugar**, están quienes sostienen que el notariado es un servicio público de gestión privada, tesis que enarbola la mayoría de los doctrinantes nacionales en la materia, argumentando, desde la perspectiva de la responsabilidad civil extracontractual, que si fuera una función pública, la responsabilidad por los daños eventualmente causados sería estatal por obra de su agente, pero como la responsabilidad es exclusivamente del notario, se infiere que su función no es una función pública, con esta línea de pensamiento se identifica el profesor Manuel Cubides Romero.

Una posición más moderada desarrolla el argumento de que el notariado es un servicio público, organizado y regulado por el Estado, pero cuyo cuidado ha sido encomendado a los notarios bajo la regulación y la vigilancia estatal, con lo cual se enmarca en la definición comúnmente aceptada de lo que es un servicio público: una responsabilidad estatal que puede ser delegada a los privados, como los servicios públicos domiciliarios. Esta tesis es

defendida por renombrados académicos en la materia como Manuel Gaona Cruz, Joaquín Caro Escallón, Aldo Buenaventura o Manuel J. González Casasbuenas.

En **tercer lugar**, está el argumento que sostiene que el notariado es un servicio público ejercido bajo la modalidad de descentralización por colaboración. Hay que decir que esta es la postura que se haya en la mayoría de las sentencias de la Corte Constitucional al respecto, dentro de las que resaltan la sentencia C-093 de 1998 en donde se afirma que el notario es un "particular con carácter de autoridad" y la sentencia C-033 de 1993 en donde se estipula que:

"El legislador no puede hacer lo que rechazó el constituyente, y el constituyente no aceptó fórmula alguna de oficialización o burocratización del sistema"

Así pues, lo que tenemos es que no hay una postura unívoca ni hegemónica sobre la naturaleza de la función notarial, por el contrario, estamos ante un debate nacional que se ha desarrollado antes y después de la expedición de la Constitución de 1991 y en el cual la última palabra debe tenerla el legislador, por mandato expreso del artículo 131 superior.

En este escenario, optamos por la defensa de la tesis de que el notariado es una función

pública, no sólo por compartir los argumentos a su favor que fueron desarrollados previamente, sino también por el hecho de que ejercen la característica esencial que usa el derecho administrativo para determinar si una función es pública o no, y es el ejercicio de prerrogativas estatales, es decir, que la función de los notarios implica el uso de facultades negadas para el resto de los administrados (como negar

la suscripción de un contrato por no reunir ciertos requisitos), en ese sentido es una especie de administración de justicia preventiva, en tanto que evita litigios sobre la

La autenticidad de ciertos hechos, es una actividad complementaria a la de la rama judicial, y como implica la asignación o negación de derechos que dependen del sello notarial para su ejercicio (como la propiedad privada sobre los inmuebles), estamos ante una autoridad. Por lo tanto, si se ejercen prerrogativas estatales y en consecuencia se ejerce una función pública, concluyendo que los notarios son servidores públicos, que es lo que el Congreso de Colombia debe establecer mediante una Ley.

3. SOBRE LA DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS DERECHOS NOTARIALES

El problema fundamental sobre el ejercicio del notario es la destinación de los recursos que todos los ciudadanos pagan cuando inevitablemente, requieren un trámite notarial y se preguntan ¿A dónde va a parar el dinero de los derechos notariales?.

A diferencia de lo anterior, este no es un problema teórico, no es un problema de interpretación jurídica sobre lo que dice la Constitución o las leyes, sino un problema extraído de la práctica, de lo que pasa en la realidad, aunque para examinarlo primero hay que encontrar su origen normativo:

La retribución del notario está establecida en el artículo 5° del Decreto-Ley 960 de 1970 que establece que:

"ARTÍCULO 5o. TARIFAS OFICIALES. En general, los servicios notariales serán retribuidos por las partes según la tarifa oficial y el Notario no podrá negarse a prestarlos sino en los casos expresamente previstos en la Ley."

La anterior norma fue expedida por el expresidente Carlos Lleras Restrepo en virtud de la ley 8ª de 1969, Ley de facultades extraordinarias concedidas por el Congreso de Colombia para la

expedición del estatuto del notariado.

Aunque pudiésemos señalar a este presidente de haber entregado los recursos públicos del país a los bolsillos privados de los notarios, lo cierto es que la remuneración privada a estos funcionarios hace parte de una larga tradición jurídica que deriva de la importación que hicieron los

conquistadores españoles del sistema de notariado latino, en el que su carácter privado es la regla general, siendo la norma más antigua que pudimos rastrear, el artículo 55 de la Ley 3 de 1852.

Asimismo, la apropiación privada de los recursos provenientes de los derechos notariales encuentra un piso legal en el artículo 2 de la Ley 29 de 1973, norma por la cual se creó el Fondo Nacional de Notariado y se dictan otras disposiciones, que consagra lo siguiente:

"Artículo 2°. La remuneración de los Notarios la constituyen las sumas que reciben de los usuarios por la prestación de sus servicios, de acuerdo con las tarifas legales, y

por subsidios que les fije el Fondo Nacional del Notariado o la Superintendencia de Notariado y Registro cuando fuere el caso. Con esta remuneración los Notarios están obligados a costear y mantener el servicio.

Actualmente, por información de la Superintendencia de Notariado y Registro, este fondo financia el 50% de las notarías de pequeño nivel, que representan 486 y se proyecta subsidiar el próximo año a casi 500, de las más de 900 que existen en Colombia, requiriendo un mayor fortalecimiento presupuestal y que actualmente está supeditado a los aportes que realicen las notarías.

Como último argumento para justificar esta apropiación privada se encuentra la ausencia de los recursos derivados de los derechos notariales en el articulado del Decreto-Ley 111 de 1996 o estatuto orgánico del presupuesto, el razonamiento implica que, como estos recursos no están contemplados en las Leyes Orgánicas del Presupuesto entonces estos ingresos no son públicos y, por lo tanto, tampoco son objeto de control fiscal.

Actualmente, respecto a lo recaudado de los gastos notariales, tan solo el 12.5% de lo recaudado entra al presupuesto para la administración de justicia, y el restante 87.5% queda en

manos de los notarios. En ese orden de ideas las notarías deben transferir al Ministerio de Justicia y del Derecho tan solo el **12,5%** de sus ingresos, como un impuesto de destinación específica. A través del artículo 135 de la Ley 6 de 1992 se creó un aporte especial para la administración de justicia, el cual estaba a cargo de las notarías y correspondía al 10% de todos los ingresos brutos obtenidos por estas. Lo anterior, atendiendo lo dispuesto en el artículo 131 de la Constitución Política de Colombia, en el que, entre otros aspectos, se establece que corresponde a la Ley reglamentar lo relacionado con los aportes como lo es la tributación especial de las notarías, con destino a la administración de justicia. El artículo en mención fue sujeto a modificación por el artículo 363 de la Ley de reforma tributaria estructural 1819 de 2016 y con ello el porcentaje del aporte aplicable es del 12,5%.

Además de lo anterior, una novedad en este aporte especial es que se contempló que no aplica para las notarías que reciben el subsidio a los notarios de insuficientes ingresos (esto según lo dispuesto en la Ley 29 de 1973 y en los decretos 1672 de 1997, 697 de 1999 y 1890 de 1999).

Las tasas son definidas por la doctrina como con un menor grado de obligatoriedad, ya que dependen del sometimiento voluntario del particular al decidirse a utilizar un servicio del

Estado, que se sabe implica una obligación de pagar y la existencia de un ente público que dará una contraprestación directa a quien paga. Al respecto, aclara la Corte Constitucional en sentencia C-545 de 1994:

"Tasa es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva y potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente. Su producto no debe tener un destino ajeno al servicio que contribuye al presupuesto de la obligación. [...]"

Se diferencian las tasas de los ingresos parafiscales, en que las primeras son una remuneración por servicios públicos administrativos prestados por organismos estatales; mientras que en las segundas los ingresos se establecen en provecho de organismos privados o públicos no encargados de la prestación

de servicios públicos administrativos propiamente dichos.

[...]"

La tasa se diferencia del impuesto por dos aspectos: 1) En la tasa existe una contraprestación, mientras que, en el impuesto, por definición, no se está pagando un servicio específico o retribuyendo una prestación determinada; y 2) La diferencia radica

en el carácter voluntario del pago de la tasa y en el carácter obligatorio del pago del tributo."

En resumen, una tasa es el cobro de un servicio estatal y toda vez que por medio de este proyecto de ley se deja perfectamente claro que la función notarial es una función pública, y que por lo tanto estamos hablando de un servicio prestado por el Estado, los cobros por derechos notariales no pueden ser otra cosa que tasas, como una especie particular de tributos, al respecto de las cuales establece el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución Política:

"La Ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes,

como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos."

Adicionalmente, se visibiliza como ciertas notarías cuentan con mayor cantidad de trámites notariales y otras notarías muy cercanas, no logran ni la mitad de los trámites de la otra, existiendo una gran desigualdad en el reparto notarial, que viene muy relacionado con la influencia externa de personas con poder para que realicen los trámites notariales en ciertas notarías.

4. COMPETENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA EN LA MATERIA

La Constitución de 1991 mantuvo la competencia del Congreso para la organización y reglamentación del servicio público que prestan los notarios y registradores, la Carta

asignó adicionalmente, al poder legislativo, las facultades reglamentarias para la definición del régimen laboral para sus empleados para sus empleados y lo relativo a los aportes como tributación especial de las notarías.

Es así como el Congreso la República está facultado para regular la materia para lo cual se retoma al mandato consignado en el artículo 131 superior, como la habilitación para definir las

nuevo texto es el siguiente): La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que

manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República preferente en los términos que defina la ley. (...)" (Subrayado fuera del texto)

Por su parte, en el año 2009 la Corte profirió la sentencia C-520, en la que estableció que el legislador hace uso de su competencia normativa, de modo compatible con la Constitución, siempre que (i) salvaguarde principios y fines del Estado tales como la justicia y la igualdad, entre otros; (ii) vele por la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos, en particular, los derechos de defensa, debido proceso y acceso a la administración de justicia; (iii) introduzca regulaciones acordes con los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la definición de las formas y (iv) propugnar por la realización material de los derechos y del principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formas, todas estas consideraciones cumplidas a cabalidad por el articulado ahora presentado.

Asimismo, en sentencia C-934 de 2013 la Corte Constitucional estimó que en virtud de la cláusula general de competencia, la regulación de los procedimientos judiciales, su acceso, etapas, características, formas, plazos y términos es atribución exclusiva del legislador, el cual, atendiendo a las circunstancias sociopolíticas del país y a los requerimientos de justicia, goza para tales efectos de un amplio margen de configuración tan sólo limitada por la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas, en cuanto éstas se encuentren acordes con las garantías constitucionales de forma que permitan la realización material de los derechos sustanciales.

Esta línea argumentativa se mantiene en la sentencia C-170 de 2014 de la misma Corte, en la que se consigna el razonamiento según el cual, con base en el artículo 150 de la Constitución Política, el Legislador adquiere por mandato constitucional amplias facultades con el propósito de definir los actos procesales que materialicen el derecho sustancial.

tasas que establece el artículo 388 de la Carta Política, sino que es necesaria una rápida síntesis de los pronunciamientos más relevantes de la Corte Constitucional al respecto, para reafirmar la legitimidad de este trámite legislativo.

La Constitución política de Colombia diferencia de forma taxativa la función pública del servicio público, estableciendo como función del Congreso de la República "expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos", a su tenor:

ARTÍCULO 113. *Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines." (Subrayado fuera del texto).*

ARTÍCULO 122. *No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.*

ARTÍCULO 150. *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

- 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
23. *Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos." (Subrayado fuera del texto).*

ARTÍCULO 228. *La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo." (Subrayado fuera del texto).*

ARTÍCULO 267. *(Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019. El*

Así, se ha reconocido una amplia facultad de configuración normativa atribuida al legislador en la definición de los procedimientos judiciales y de las formas propias de cada juicio, a partir de la cual, le corresponde "evaluar y definir las etapas, características, términos y demás elementos que integran cada procedimiento judicial".

Finalmente, la sentencia C-234 de 2014 expone que la Constitución Política de Colombia estableció en cabeza del Congreso la facultad para la determinación de la estructura de la administración. En ejercicio de dicha facultad, el legislador es el titular de la llamada "potestad organizadora" cuya manifestación primordial es la formulación del modo de ser y de actuar de una determinada organización administrativa, en sus elementos configurativos y en el conjunto de éstos. La jurisprudencia constitucional ha precisado que al legislador le corresponde tanto la determinación de la estructura de la administración nacional, como la de sus elementos definiendo así las tipologías de las entidades y organismos que la conforman y sus interrelaciones respectivas.

Esta Corporación con el propósito de asegurar límites a la libertad de configuración del legislador, ha desarrollado los siguientes criterios, (i) que atienda principios como la justicia y la igualdad, (ii) que asegure la vigencia de los derechos fundamentales al debido proceso que implica el derecho de defensa y la vigencia del acceso a la administración de justicia (iii) acatamiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad de las formas (iv) la primacía del derecho sustancial.

Por último, este argumento se compagina con el de la sentencia C-067 de 2016, en la que la corte establece que el legislador goza, por mandato constitucional, de amplia libertad para definir el procedimiento en los procesos, actuaciones y acciones originadas en el derecho sustancial. En virtud de esta facultad, el legislador es autónomo para decidir la estructura de los procedimientos judiciales, sin embargo, en ejercicio de dicha autonomía, aquel está obligado a respetar los principios establecidos en la Carta Política.

5. CONCLUSIÓN

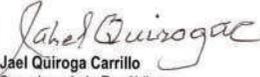
Los notarios no son ni empleados públicos ni trabajadores oficiales, sino particulares que en ejercicio de funciones públicas prestan un servicio público, que se acomoda al modelo de administración conocido como descentralización por colaboración. Lo anterior se debe, en gran parte, a la ausencia de actualización de las normas, la falta de regulación clara relativa a la función pública notarial en cabeza de los notarios, quienes día a día reciben grandes

cantidades de dinero que los colombianos estamos aportando por nuestros trámites notariales y los cuales, se están perdiendo pues estos se cobran por ser la prestación de un servicio público, sin embargo, dichos rubros no se están reinvertiendo en lo público para un beneficio colectivo de la sociedad colombiana.

Esta situación se debe no sólo al monopolio existente en las notarias, si no que también se debe a la fé pública a la que forzosamente deben acudir la inmensa mayoría de los ciudadanos para múltiples negocios en sus vidas cotidianas.

Por todo lo anteriormente expuesto, dicha situación puede ser tratada si se eleva a rango legal la calidad de funcionario público a los notarios, lo cual se propone en el articulado del presente proyecto de Ley, en atención y en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 131 constitucional.

Atentamente,

 AIDA AVELLA ESQUIVEL Senadora de la República Pacto Histórico - Unión Patriótica	 GILDARDO SILVA MOLINA Representante a la Cámara Departamento Valle del Cauca Pacto Histórico - Unión Patriótica
 Jaeh Quiroga Carrillo Senadora de la República Pacto Histórico - Unión Patriótica	

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 22 del mes Julio del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 028 Acto Legislativo N°. _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H. Aida Avella, Jaeh Quiroga

H.R. Gildardo Silva Molina


SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPUBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 22 de Julio de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.028/25 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE LA NATURALEZA JURÍDICA Y EL SERVICIO PÚBLICO DE LAS NOTARIAS", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores AIDA YOLANDA AVELLA ESQUIVEL, JAHEL QUIROGA CARRILLO; y el Honorable Representante GILDARDO SILVA MOLINA. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.


DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPUBLICA – JULIO 22 DE 2025

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA


LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA


DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Proyecto: Sarty Novoa

PROYECTO DE LEY NÚMERO 29 DE 2025 SENADO

por medio del cual se dictan lineamientos técnicos para los estudios de prefactibilidad, factibilidad, fijación de tarifas de los peajes e inversión de recaudo en Colombia.

Proyecto de Ley No. 29 de 2025

"Por medio del cual se dictan lineamientos técnicos para los estudios de prefactibilidad, factibilidad, fijación, de tarifas de los peajes e inversión de recaudo en Colombia"

Bogotá D.C., Julio de 2025

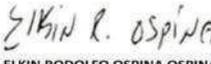
Secretario General
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ
 Senado de la República
 Ciudad

REF: Radicación proyecto de ley

Respetado,

En uso de las facultades conferidas por la Constitución Política y la Ley 5 de 1992, se presenta a consideración del Honorable Senado de la República el proyecto de ley por medio del cual se dictan lineamientos técnicos para los estudios de prefactibilidad, factibilidad, fijación, de tarifas de los peajes e inversión de recaudo en Colombia.

Firman los Honorables Congresistas,

 GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA Senador de la República	 DIEGO FERNANDO CAICEDO NAVAS Representante a la Cámara
 ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA Representante a la Cámara por Antioquia	 OLGA BEATRIZ GONZALEZ CORREA Representante a la Cámara por Tolima

 JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLES Representante a la Cámara por Caldas Nuevo Liberalismo	 MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA Senador de la República
---	--

Proyecto de Ley No. 29 de 2025

"Por medio del cual se dictan lineamientos técnicos para los estudios de prefactibilidad, factibilidad, fijación, de tarifas de los peajes e inversión de recaudo en Colombia"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO. Objeto. La presente Ley crea lineamientos para el trámite de las etapas de prefactibilidad y factibilidad de proyectos de infraestructura vial con cobro de peaje a cargo de la Nación y/o Entidades territoriales, fijación de tarifas de peaje, ubicación de estaciones para su cobro, distribución de recaudo, administración, control y seguimiento.

ARTÍCULO SEGUNDO: Modifíquese el Artículo 21 de la Ley 105 de 1993, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 21.- Tasas, tarifas y peajes en la infraestructura de transporte vial a cargo de la Nación y los Entes territoriales: Para la rehabilitación, mejoramiento, construcción, mantenimiento y operación de la infraestructura vial de la Nación, los Departamentos, Municipios y Distritos, se contará con los recursos apropiados en los presupuestos Nacional, Departamental, Municipal o Distrital según corresponda. Adicional o en sustituto, estos podrán establecer cobros por el uso de obras de infraestructura vial y sus componentes accesorios.

Para estos efectos, la Nación y las Entidades Territoriales podrán establecer tasas y peajes dentro de sus respectivas competencias, de acuerdo con lo previsto en esta ley. Los recursos provenientes de su cobro se usarán exclusivamente para ese modo de transporte y serán asignados conforme a la presente Ley.

Todos los servicios que la Nación y/o Entes Territoriales y/o Entidades descentralizadas presten a los usuarios accesoriamente a la utilización de la infraestructura vial de transporte, estarán sujetos al cobro de tasas o tarifas.

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

1. Los ingresos provenientes de la utilización de la infraestructura vial de transporte y cuando proceda los aportes de la Nación y/o entes descentralizados y/o Entes Territoriales de cada proyecto específico, serán suficientes como mínimo para garantizar los requisitos, especificaciones y niveles de servicio mínimos establecidos en los contratos que para fines de mantenimiento, operación, rehabilitación, construcción o mejoramiento del proyecto se suscriban.
2. Todo proyecto de concesión o vía Nacional, Departamental, Municipal o Distrital en el cual se instalen) estaciones de peaje(s) y se genere recaudo, estará físicamente conformado por:

- 2.1. Tramo: es el conjunto de segmentos de vía comprendidos entre uno o más orígenes y destinos. Cada tramo de un proyecto para efectos de recaudo e inversión estará asociado a una y solo una estación de peaje. El conjunto de tramos conforma el proyecto.
- 2.2. Segmentos de vía: son los elementos viales que tienen un punto o coordenada de inicio y un punto o coordenada de terminación. Un conjunto específico de segmentos de vía conforman un tramo.
- 2.3. Unidad funcional: elementos de infraestructura que en su conjunto conforman un Segmento y serán entre otros: túnel(es), viaducto(s), kilómetros calzada; intersección(es) a desnivel o una combinación cualquiera de los anteriores que puedan entrar en operación plena, sin restricciones al momento de finalizar su construcción.
3. Para efectos del cálculo de tarifa, a cada estación de peaje se asociará uno y solo un tramo que se localiza total o parcialmente en uno o más departamentos.
4. Para la determinación del valor del peaje, de las tasas de valorización y la inversión por tramos, necesariamente se aplica el principio de equidad fiscal establecido en los artículos 95 y 363 de la Constitución Nacional.
5. El Valor de las tasas o tarifas para cada estación de peaje será determinado por el Ministerio de Transporte en las vías Nacionales y por la Gobernación o la Alcaldía en los proyectos regionales, basados obligatoriamente en estudios técnicos, presupuestos y programas de proyecto que soporten el CAPEX y OPEX por tramo. Su recaudo estará a cargo de las entidades públicas o privadas responsables de la prestación del servicio.
6. El peaje sea Nacional o regional, deberá cobrarse a todos los usuarios con excepción de las motocicletas y bicicletas, máquinas extintoras de incendios de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, Cuerpo de Bomberos Oficiales, ambulancias pertenecientes a la Cruz Roja, Defensa Civil, Hospitales Oficiales o acreditadas por las Secretarías departamentales o Municipales de salud, vehículos de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, vehículos oficiales del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, vehículos oficiales del (DNI) Dirección Nacional de Inteligencia y de las demás instituciones que prestan funciones de Policía Judicial. El procedimiento para establecer y controlar esta exención será fijado por el Ministerio de Transporte dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley.
7. Los residentes de un municipio que se desplacen dentro del mismo municipio y tengan un peaje intermedio, salvo que se trate de un peaje urbano, estarán exonerados del pago. Para tales efectos, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, el Gobierno Nacional y las entidades territoriales reglamentarán el procedimiento para acreditar dicha situación y hacer efectiva la exoneración.

8. El recaudo electrónico vehicular en cualquiera de sus modalidades deberá estar habilitado en todas las estaciones de peaje del País sean estas a cargo de la ANI, el INVIAS o las Regiones, será interoperable a nivel nacional y deberá tener cubrimiento Nacional dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley. Este funcionará mediante un dispositivo electrónico instalado en el vehículo, el cual deberá estar asociado al número de placa. Mediante la lectura al código del dispositivo electrónico se transferirá el pago al operador del peaje.

El Sistema interoperable de peaje estará a cargo del Ministerio de Transporte, dispondrá de la tecnología necesaria para auditar el recaudo y generar información estadística. El sistema de auditoría y estadística iniciará operaciones dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley y estará totalmente operativo al finalizar el tercer año. La información estadística de peajes y su auditoría, será pública.

9. Para tener derecho a la exención contemplada en los numerales "6." y "7." anteriores, es de carácter obligatorio que los vehículos allí relacionados con excepción de las bicicletas y motocicletas, estén plenamente identificados con los emblemas, colores y distintivos institucionales de cada una de las entidades y organismos a los cuales pertenecen y tengan operativo el dispositivo electrónico a que hace referencia el numeral "8." del presente ARTÍCULO, dispositivo este que será el único medio a través del cual se aplicará la exoneración o descuento en el pago de peaje. Para efectos de control, el Ministerio de Transporte reglamentará lo pertinente dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley.
10. Las tarifas de peaje a cargo los Entes Territoriales, INVIAS y la ANI o quienes las sustituyan, se fijarán por parte de la autoridad competente para cada uno de los tramos que conforman cada proyecto bajo las siguientes condiciones:
- 10.1. Se fijarán en proporción directa a la inversión – CAPEX en nuevas obras proyectadas a ejecutar en cada tramo. Para este cálculo, se excluyen del CAPEX los aportes para inversión a realizar en el mismo tramo por parte de la Nación y/o Entidades territoriales, así como las obras ya existentes.
 - 10.2. Se fijarán en proporción directa a los costos de operación y mantenimiento – OPEX de cada tramo.
 - 10.3. Se fijarán en proporción a las categorías vehiculares establecidas por el Ministerio de Transporte. La tabla de categorías será única a nivel Nacional y será establecida por el Ministerio de Transporte.
 - 10.4. Cuando la infraestructura de una concesión se revierta y su administración pase a INVIAS, las tarifas de peaje se mantendrán fijas en pesos constantes por un período máximo de tres (3) años mientras el Comité de Proyecto a que hace referencia el ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO de la presente Ley, establezca el plan de Inversiones y con

base en estudios técnicos y presupuestos se calculen las nuevas tarifas o ratifiquen las existentes.

PARÁGRAFO PRIMERO: Cuando las condiciones socio – económicas de determinada comunidad lo ameriten y previo estudio técnico - social, la Nación, entidades descentralizadas y/o entes territoriales, podrán hacer para esas comunidades descuentos en el pago de tarifa, mediante alguno de los siguientes mecanismos:

- a. Hacer aportes para inversión – CAPEX en determinadas unidades funcionales contiguas a las comunidades a beneficiar con el descuento, a fin de que la tarifa de peaje para los habitantes residiendo en esas comunidades en condiciones socio económicas especiales, sea menor.
- b. Calcular desde la fase de factibilidad del proyecto, una tarifa diferencial para los usuarios de esas comunidades.
- c. Cuando se trate de Concesiones, reconocer al Contratista el menor valor recaudado por concepto de los descuentos realmente contabilizados por el sistema Interoperable a que hace referencia el numeral "8" (ocho) del presente ARTÍCULO.

Para tener derecho a esta menor tarifa, es de carácter obligatorio que el solicitante del descuento en la tarifa de peaje se encuentre residiendo en la zona beneficiada y que los vehículos tengan operativo el dispositivo electrónico a que hace referencia el numeral "8" (ocho) del presente Artículo, dispositivo este que será el único medio a través del cual se aplicará el descuento en la tarifa. Para efectos de verificación de residencia del usuario, operación y control tanto de residencia como de propiedad, arrendamiento o leasing del vehículo, el Ministerio de Transporte reglamentará lo pertinente dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley.

PARÁGRAFO SEGUNDO: La Nación podrá en caso de necesidad y previo concepto del Ministerio de Transporte, apropiar recursos del presupuesto Nacional para el mantenimiento, operación, rehabilitación, mejoramiento y/o construcción de la infraestructura vial de transporte.

ARTÍCULO TERCERO: Pago y control electrónico

En todos los carriles de pago de las estaciones de peaje y todos los carriles para motocicletas a cargo de INVIAS, ANI, entes o entidades territoriales, se instalará dentro de los veinticuatro (24) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, un sistema electrónico lector de placas que permita verificar censalmente la vigencia del SOAT (Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito) y Revisión Técnico-Mecánica, sistema que entregará información en tiempo real a la Policía de Tránsito para los fines indicados en el PARÁGRAFO PRIMERO de este Artículo.

Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, el Ministerio de Transporte expedirá el Reglamento técnico operativo, de control, manejo de información y auditoría correspondiente.

PARÁGRAFO PRIMERO: La ANI, INVIAS y los entes territoriales, suscribirán convenios con la Policía Nacional para disponer de agentes de policía de tránsito que en todas las estaciones de recaudo de peaje del País se encarguen al menos durante todas las horas laborales diurnas de los siete días de la semana, de verificar el cumplimiento de normas de tránsito y como mínimo, la vigencia del SOAT y Revisión Técnico-Mecánica al momento de cruzar por la estación de peaje. En caso de contravención, se impondrá el comparendo y cuando sea procedente, la inmovilización del vehículo.

Durante el primer semestre de operación del sistema en cada estación de peaje, los comparendos que en ella se expidan tendrán un descuento del 50% (cincuenta por ciento) de la sanción para quienes voluntariamente realicen y aprueben un examen de conocimiento del Código Nacional de Tránsito y sus normas complementarias. El examen será "en línea" con software y cuestionarios aleatorios diseñados por el Ministerio de Transporte; el software tendrá las características de un aplicativo al que tendrán acceso exclusivamente todas las oficinas de tránsito del País vía Internet.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley, el Ministerio de Transporte establecerá una fórmula técnica de remuneración a los operadores de estaciones de peaje por concepto de inversión en software y hardware, administración, liquidación y convenio con la Policía Nacional en los términos del Artículo 160 de la Ley 762 de 2.002.

Los nuevos contratos de interventoría de infraestructura vial con peaje incluirán la obligación de control de las actividades a que se refiere el presente Artículo. Los contratos de interventoría existentes se modificarán adicionando esta obligación de seguimiento y control a la instalación y suministro de hardware y software, puesta en marcha y operación del sistema de control descrito en este ARTÍCULO, reconociendo el costo en que por ello incurran.

ARTICULO CUARTO: Ubicación de las casetas de peaje.

Para la ubicación de las casetas de peaje en vías Nacionales a cargo de la ANI, INVIAS o la entidad que las sustituya, se aplicará el siguiente orden de prioridad, el cual estará fundamentado en los estudios técnico-financieros del proyecto a nivel de prefactibilidad y factibilidad que la ANI o INVIAS presenten al Ministerio de Transporte.

- a. Primero se ubicarán estaciones de peaje interdepartamentales, las cuales se instalarán lo más cercanas técnicamente posible a los límites departamentales, garantizando la equidad fiscal para todos los usuarios del proyecto.

- b. Si el recaudo de las estaciones de peaje interdepartamentales más los recursos de Nación si existieren no son suficientes para lograr el cierre financiero del proyecto y/o las tarifas propuestas no garantizan la equidad fiscal en los diferentes tramos del proyecto, se instalarán casetas de peaje adicionales donde técnicamente se determinen los mayores tráficos al interior de cada Departamento, de manera que se maximice el recaudo, se minimice la tarifa por kilómetro y se garantice la equidad fiscal.

Si de acuerdo al estudio técnico los mayores tráficos se presentan en zonas urbanas o suburbanas establecidas en los Planes de Ordenamiento Territorial de un determinado Municipio o conjunto de municipios de un Área Metropolitana, la tarifa de peaje será propuesta con el debido soporte técnico según corresponda por parte de la ANI o el INVIAS al Concejo Municipal o Junta Metropolitana donde se pretenda instalar el peaje; el Concejo Municipal o Junta Metropolitana podrán aprobar, proponer modificaciones, rechazar la tarifa o rechazar la instalación del peaje en su zona urbana o suburbana; en caso de rechazo, la contratante evaluará la instalación de casetas en otras ubicaciones.

PARÁGRAFO: Para las concesiones regionales, sin importar la ubicación de la estación de peaje, aplica el procedimiento establecido en el literal "b" del presente Artículo.

ARTÍCULO QUINTO: Inversión de recurso de peaje en zonas urbanas.

En zonas establecidas como zona urbana en el POT de un Distrito o municipio categoría uno o categoría especial, los recursos de peaje recaudados en proyectos a cargo de INVIAS o la ANI, solo podrán ser invertidos, previa suscripción de un Convenio interadministrativo con los Entes territoriales que: a) garantice aportes para ejecución de obras por parte de los Entes territoriales o sus Entidades descentralizadas en los tramos urbanos y/o b) se instale un peaje urbano con exención total de pago a los usuarios que pagaron tarifa en otro peaje del proyecto, de manera que se garantice la equidad fiscal y el total de los recursos necesarios para la ejecución de las obras del proyecto en los segmentos de esa zona urbana.

La inversión en CAPEX y OPEX en los segmentos urbanos indicados en el aparte anterior con recursos de peaje a cargo de ANI o INVIAS y diferentes al peaje urbano si existiere, tendrán un máximo sobre el valor total de obras y el mantenimiento presupuestados en dichos segmentos ubicados en la zona urbana calculado de la siguiente manera:

El CAPEX y/u OPEX a invertir en segmentos urbanos de proyectos a cargo de la Nación con recursos de peaje del proyecto diferentes a peaje urbano o aportes Nacionales o Regionales con recursos que tengan destinación exclusiva a los segmentos ubicados en zona urbana, será un porcentaje del valor total de la inversión requerida en esos mismos segmentos, máximo igual al porcentaje de vehículos que se proyecte transitarán por dichos segmentos y que pagan peaje en la estación asociada. El porcentaje de vehículos que pagan peaje en el tramo objeto de la

inversión de recursos de peaje y que circulen por los segmentos en zona urbana, será establecido en un estudio técnico basado en un estudio de origen y destino.

PARÁGRAFO PRIMERO: Solo con aprobación del Concejo Municipal o Distrital, podrán instalarse peajes en segmentos localizados en zona urbana o suburbana de un Municipio.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Se prohíbe la instalación de casetas de peaje en zona urbana o suburbana establecidas por el POT en Municipios de categorías diferentes a primera y especial, salvo que dicho Municipio forme parte de un Área Metropolitana.

ARTÍCULO SEXTO: Estudios de prefactibilidad vías a concesionar o no concesionadas a instalar peaje.

Cuando en los términos del artículo 12 de la Ley 1682 de 2.013 se elaboren los estudios Fase I o prefactibilidad o, el INVIAS o los entes territoriales pretendan estructurar proyectos y/o instalar nuevas estaciones de peaje, la contratante dispondrá como mínimo de dos alternativas de proyecto de las cuales: seleccionará la mejor alternativa para proseguir con el estudio de factibilidad o, las descartará y declarará que el proyecto no es de interés. Las alternativas a evaluar en prefactibilidad cumplirán los siguientes requisitos mínimos:

- a. Cuando se trate de APP de iniciativa pública o de proyectos para instalación de peajes por parte del INVIAS, al menos dos alternativas serán evaluadas por la Entidad Contratante. Cuando se trate de APP de iniciativa privada, se tendrá al menos una alternativa que estará a cargo de la entidad contratante y otra a cargo del Originador. Para los proyectos de APP a cargo de la ANI sean estos de iniciativa pública o privada, la Gobernación o Gobernaciones de los departamentos por donde cruce el proyecto, individualmente o asociados, podrán presentar alternativas adicionales a las indicadas en el literal "a" anterior en la fase de prefactibilidad.
- b. Todas las alternativas propuestas cumplirán los requisitos establecidos en el ARTÍCULO 11 de la Ley 1508 de 2.012,
- c. Para cada alternativa se presentarán al menos dos escenarios con diferentes plazos de fase de construcción; uno de los escenarios contemplará un plazo para la fase de construcción de al menos un tercio del plazo total propuesto para el desarrollo del proyecto.
- d. El cronograma de proyecto se presentará para todas y cada una de las alternativas. Será de ruta crítica e incluirá las actividades de pre-construcción tales como diseños, trámite de permisos, licencias ambientales, inventario y valoración de predios; el cronograma de la fase de construcción incluirá las fechas de inicio y terminación de las actividades propias de construcción de cada uno de los segmentos y de las unidades funcionales, teniendo en cuenta al menos: trámites administrativos, laborales, de contratación y suministro de equipos y materiales o equipos

disponibilidad de predios; tiempo para trámites ambientales; tiempo para traslado de redes incluyendo las debidas holguras. Adicionalmente incluirá hitos para finalización de entregables físicos y documentales, así como hitos de control.

El cronograma de proyecto se basará obligatoriamente en la Estructura de Desagregación o desglose del Proyecto – EDT, conocida técnicamente como WBS (del inglés Work Breakdown Structure)

- f. Para cada tramo de las alternativas a evaluar, se presentarán las proyecciones de tráfico, tiempo de viaje técnicamente estimado por segmento y tramo, localización de casetas de peaje y tarifa estimada de cada una de ellas. Las proyecciones de tráfico de la propuesta de la Contratante deben ser soportadas técnicamente y tener aval técnico de la Unidad de Planeación de Infraestructura del Transporte o quien haga sus veces.
- g. Las alternativas elaboradas por la Contratante y puestas a consideración de los ciudadanos no gozarán de ningún beneficio de confidencialidad de información financiera, técnica, social ni de ninguna otra índole, excepto el secreto profesional.
- h. En el caso de APP de iniciativa privada, los estudios técnicos de la propuesta presentada por el Originador gozarán de confidencialidad con excepción de: el Alcance del proyecto; relación de principales obras a ejecutar por tramo, cronograma, tiempos estimados de viaje para cada tramo, ubicación de estaciones de peaje y tarifa.
- i. Todas las alternativas, la presentada por el Originador y las elaboradas por la contratante y los Entes Territoriales en la fase de prefactibilidad, serán obligatoriamente puestas a consideración de los interesados en el proyecto: municipios, departamentos, distritos y ciudadanos. Para el efecto, se fijarán en la página web de la ANI, el INVIAS y la Gobernación de cada departamento beneficiado con el proyecto, dos versiones de documentos: una primera versión muy gráfica de fácil comprensión para todos los ciudadanos y una segunda versión, con todos los entregables que soportan el proyecto. Transcurridos sesenta (60) días de publicación de los estudios de todas las alternativas, la contratante programará en todos y cada uno de los departamentos incluidos en el proyecto al menos una reunión general de socialización en la cabecera municipal de todos y cada uno de los Municipios que cruzan el proyecto y adicionalmente, al menos dos reuniones en la capital de cada departamento con profesionales de diferentes especialidades relacionadas y/o impactadas por el Proyecto.
- j. Con base en los estudios y las sugerencias, observaciones, información y solicitudes recopiladas en las reuniones con los ciudadanos y especialistas interesados del área de influencia del proyecto, la contratante de manera técnicamente motivada hará los ajustes necesarios a las diferentes alternativas, seleccionará la mejor alternativa y una vez publicada la alternativa definitiva seleccionada dará inicio a la fase de factibilidad.

Si la APP es de iniciativa privada, informará al Originador que puede continuar con la etapa de factibilidad la cual estructurará siguiendo la mejor alternativa seleccionada por la contratante.

Si el Originador no tiene interés en continuar el proyecto con base en la mejor alternativa seleccionada en prefactibilidad, la Contratante por iniciativa propia o a petición del 100% de las Gobernaciones de los Departamentos donde se ejecutarían las obras, abrirá un proceso de selección objetiva para continuar con los estudios a nivel de factibilidad en calidad de APP de iniciativa pública siguiendo las normas de contratación para esos casos.

PARÁGRAFO PRIMERO: Dentro de los 10 (diez) días hábiles siguientes a la radicación de una solicitud de APP por parte de un originador privado y posteriormente, al momento de finalizar los estudios de prefactibilidad de alternativa(s) a cargo de la Contratante o las presentadas por las regiones de cualquier proyecto de infraestructura vial con peaje sea este Nacional o Regional, la entidad contratante enviará a la Agencia Nacional de Licencias Ambientales – ANLA o quien haga sus veces y/o la entidad competente para emitir licencias y/o permisos ambientales a nivel Nacional o Regional, documentos técnicos detallando las alternativas de corredores y/o trazados del proyecto y las obras propuestas.

A más tardar dentro de los 7 (siete) meses siguientes a la radicación de las alternativas del proyecto en las oficinas de la(s) autoridades(es) ambientales competente(s), la(s) autoridad(es) ambiental(es) entregará(n) a la contratante un estudio, igualmente a nivel de prefactibilidad, donde describa y califique por segmento de vía el impacto ambiental que se generaría con la intervención propuesta, las posibles acciones para mitigar el impacto y una relación de los estudios mínimos requeridos para el otorgamiento o negación del permiso o licencia ambiental. La selección de la mejor alternativa por parte de la contratante en fase de prefactibilidad no podrá darse sin la previa inclusión del análisis ambiental entregado por la(s) Autoridad(es) Ambientales competente(s).

PARÁGRAFO SEGUNDO: Dentro de los 12 (doce) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Transporte y el Ministerio del Medio Ambiente, diseñarán y expedirán en calidad de Reglamento Técnico Obligatorio, el Alcance y contenido de un Manual de evaluación y calificación ambiental de proyectos viales en etapa de prefactibilidad. Dicho manual establecerá los estudios mínimos exigidos, al menos dos entregas parciales y tiempo de elaboración y aprobación dentro de los máximos establecidos en la presente Ley.

PARÁGRAFO TERCERO: En la fase de factibilidad, se ajustará el cronograma de proyecto indicado en el literal "e" anterior, detallando los trámites ambientales y prediales, así como el tiempo de ejecución y holguras para todos y cada uno de ellos. La WBS o EDT y el cronograma en fase de factibilidad, se elaborarán al menos con un nivel más de detalle que el cronograma de la fase de prefactibilidad.

El cronograma de proyecto tanto en la fase de factibilidad como en los pliegos de condiciones y el contrato no podrá programar en ninguna unidad funcional el inicio de actividades de

ejecución de obra previas a la finalización del trámite ambiental y consecución del permiso o licencia correspondiente

Dentro del cronograma en las fases de prefactibilidad, factibilidad y cronograma contractual de proyecto, se establecerán hitos en cada unidad funcional y segmento, indicando la fecha límite para la obtención, cuando se requiera, de: a) licencias o permisos ambientales cumpliendo lo establecido en el Reglamento Técnico a que hace referencia el PARÁGRAFO SEGUNDO de este ARTÍCULO y b) disponibilidad de predios

ARTÍCULO SÉPTIMO: Estudio de factibilidad.

Si la decisión de la Contratante fue continuar con el Proyecto y llevarlo a nivel de factibilidad basado en la mejor alternativa seleccionada, una vez se finalice el estudio para esta nueva fase, la factibilidad se socializará siguiendo el mismo procedimiento y a los mismos actores que para la prefactibilidad indicado en literal "i" del ARTÍCULO anterior.

El proyecto a contratar para diseño definitivo y ejecución, no podrá presentar con respecto a la alternativa seleccionada en la fase de prefactibilidad una variación superior al 5% (cinco por ciento) en valor de tarifa de cada estación de peaje (en pesos constantes) y/o más del 10% (diez por ciento) en el plazo de la concesión y/o disminuir la velocidad de diseño en más de 10 km/hora en máximo el 30% (treinta por ciento) de la longitud total en kilómetros carril de la vía a concesionar o a construir si se trata de un proyecto con peaje INVIAS o Regional y/o incrementar en más del 10% el tiempo estimado de viaje en un segmento con el mismo origen destino del estudio de prefactibilidad. Si presenta variaciones superiores a las indicadas o modifica la ubicación de las estaciones de peaje de manera que se incremente en una o más de ellas el número de vehículos que con determinado origen – destino cruzan por cada estación en más del 5% (cinco por ciento), se considera que el proyecto presentado en fase de factibilidad no corresponde a la mejor alternativa seleccionada en la fase de prefactibilidad y deberá reiniciarse el proceso.

ARTÍCULO OCTAVO: En concordancia con el PARÁGRAFO TERCERO del ARTÍCULO TERCERO de la Ley 1508 de 2.012 y el ARTÍCULO 84 de la Ley 1474 de 2.011, con fines de calidad y control, el estudio de factibilidad del proyecto incluirá como mínimo una relación detallada de las normas técnicas de calidad de materiales y equipos, aplicables al proyecto y expedidas por el INVIAS u organismos nacionales o internacionales reconocidos, las cuales adquirirán la calidad de obligatorias dentro del contrato. Las normas técnicas obligatorias del contrato cubrirán como mínimo los materiales y equipos que representen al menos el 80% (ochenta por ciento) del costo total de materiales y equipos de las obras de todo el proyecto.

Además del RETIE y RETILAP o los reglamentos que los sustituyan, se exigirán normas técnicas obligatorias en todos los contratos de infraestructura vial para los siguientes materiales sin

importar el costo de los mismos: materiales para superficies de rodadura, materiales para señalización, barreras de seguridad y control de tráfico.

La Contratante verificará el cumplimiento de las anteriores obligaciones por parte del Interventor. El Interventor estará obligado a informar a la Contratante y a la aseguradora o garante del proyecto de manera expresa y dentro de los ocho días calendario siguientes al evento, cualquier no conformidad del contratista respecto al cumplimiento de las normas técnicas obligatorias del contrato referentes a frecuencia de ensayos y/o cumplimiento de las condiciones de aceptación o rechazo y/o acreditación de laboratorios y/o certificados de conformidad. A más tardar dentro de los 5 (cinco) días siguientes a la recepción de cualquier reporte de no conformidad con las normas técnicas obligatorias, el Supervisor de Contrato solicitará al Interventor y a la aseguradora un plan de acciones correctivas que incluya cronograma acorde con el cronograma general del proyecto; para efectos de control de pago a que hace referencia el siguiente parágrafo, el supervisor enviará a la Fiducia copia de la solicitud de plan de acciones correctivas.

PARÁGRAFO: En todos los contratos de infraestructura vial, se incluirá una cláusula donde se indique que el último 5% (cinco por ciento) del pago total de una unidad funcional, se hará únicamente cuando el interventor certifique que todos los planes de acción correctiva ordenados para esa misma unidad funcional se han cumplido. Si el valor de las obras que incluyen materiales y/o equipos no conformes superan el 5% del valor a pagar por la Unidad Funcional, la retención se hará por el 100% del valor de dichas obras que involucren materiales o equipos no conformes con la norma técnica obligatoria.

ARTÍCULO NOVENO: Plazos para estudio de prefactibilidad – Fase I y actores.

Modifíquese el Artículo 15 de la Ley 1508 de 2012, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 15. Revisión de Alternativas. Presentada la iniciativa del proyecto en fase de prefactibilidad por parte del Originador, la entidad estatal competente dispondrá de un plazo máximo de tres (3) meses para verificar si la propuesta, al momento de ser analizada, es de interés de la entidad competente de conformidad con las políticas sectoriales, la priorización de proyectos tanto nacionales como regionales a ser desarrollados y, que dicha propuesta contiene los elementos que le permiten inferir que la misma puede llegar a ser viable sin que tal validación genere ningún derecho al particular, ni obligación para el Estado. Como resultado de esta validación, la entidad competente podrá rechazar la iniciativa u otorgar su concepto favorable, sin que ello genere compromiso de aceptación del proyecto u obligación de cualquier orden para el Estado. Simultáneo a la radicación de la propuesta por parte del originador a la Contratante, la Contratante radicará en las Gobernaciones por donde cruzaría el proyecto un documento donde indique: Alcance del proyecto; relación de principales obras a ejecutar por tramo, cronograma, tiempos estimados de viaje para cada tramo,

La socialización del estudio de factibilidad se hará en los mismos términos y a los mismos actores que el estudio de prefactibilidad conforme lo indica el literal “i” del ARTICULO SEXTO de esta Ley.

Una vez finalizada la socialización a nivel Nacional y Regional, se podrán prorrogar los términos del estudio hasta por 4 (cuatro) meses, para profundizar en las investigaciones o elaborar estudios adicionales o complementarios, ajustes o precisiones al proyecto.

Si realizados los estudios pertinentes la entidad pública competente considera la iniciativa viable y acorde con los intereses y políticas públicas, así lo comunicará al originador informándole las condiciones para la aceptación de su iniciativa incluyendo el monto que acepta como valor de los estudios realizados, con fundamento en costos demostrados en tarifas de mercado para la estructuración del proyecto y las condiciones del contrato. De lo contrario rechazará la iniciativa mediante acto administrativo debidamente motivado. En todo caso la presentación de la iniciativa no genera ningún derecho para el particular, ni obligación para el Estado.

Si la iniciativa es rechazada, la propiedad sobre los estudios será del originador, pero la entidad pública tendrá la opción de adquirir aquellos insumos o estudios que le interesen o sean útiles para los propósitos de la función pública.

Comunicada la viabilidad de la iniciativa, el originador del proyecto podrá en un plazo improrrogable no superior a dos (2) meses contados desde la comunicación de la viabilidad, aceptar las condiciones de la entidad estatal competente o proponer alternativas. Si dentro de los dos meses siguientes a la presentación de estas alternativas se llega a un acuerdo se continúa con el proceso de selección objetiva y contratación; si no hay acuerdo se entenderá que el proyecto ha sido negado por la entidad pública.

ARTÍCULO DÉCIMOPRIMERO: Plazos para estudios de prefactibilidad y factibilidad en proyectos a concesionar de iniciativa pública u obras a cargo de INVIAS.

Cuando se trate de proyectos de Concesión de iniciativa pública o proyectos de infraestructura vial con instalación de peajes por parte de INVIAS, los procedimientos, requisitos y plazos para elaborar los estudios, socializar y declarar o no de interés el proyecto en las fases de prefactibilidad y factibilidad, serán los mismos que para los proyectos de Concesión de Iniciativa privada, salvo que expresamente la Ley indique lo contrario.

ARTÍCULO DECIMOSEGUNDO: Gestión de proyectos con peaje a cargo de INVIAS

Los estudios, diseños, presupuestos, procesos precontractuales, contratos de interventoría, fiducia y demás actividades propias de un proyecto de infraestructura vial a cargo de INVIAS, serán gestionados en un todo por ese Instituto y el costo de su gestión cubierto con una

ubicación de estaciones de peaje y tarifa y a su vez, las Gobernaciones informarán a los Ciudadanos en su página WEB, que dicho proyecto ha sido radicado e igualmente publicarán la totalidad de los documentos recibidos de la Contratante, respetando la confidencialidad de los documentos a que tiene derecho el Originador.

Si el concepto es favorable, la entidad contratante elaborará dentro de los 8 (ocho) meses siguientes a la declaratoria de favorabilidad del Proyecto, el estudio de perfectibilidad que permita desarrollar las Alternativas a que hace referencia el ARTICULO SEXTO de la presente Ley. Cuando el proyecto tenga un CAPEX estimado superior a 100.000 (cien mil) SMMLV, el plazo será de 12 (doce) meses y podrá ampliarse hasta en un 50% (cincuenta por ciento), por una sola vez y mediante Acto Administrativo debidamente motivado.

Se entiende cumplido el plazo de elaboración de las alternativas, cuando estas se hayan publicado y estén en su totalidad disponibles para los Ciudadanos en los términos del literal “i” del ARTICULO SEXTO de la presente Ley.

Una vez publicadas las Alternativas, la Contratante dispondrá de nueve (9) meses no prorrogables para socializar, ajustar y seleccionar la mejor alternativa que puede ser el resultado de integrar varias de ellas incluyendo la alternativa presentada por el Originador.

Seleccionada la mejor alternativa, si se trata de una APP de iniciativa privada, la Contratante comunicará al Originador su interés en el proyecto a fin de que este en un plazo máximo de un mes, manifieste a la contratante si procede a elaborar el estudio de factibilidad o retira su propuesta.

ARTÍCULO DÉCIMO: Modifíquese el Artículo 16º de la Ley 1508 de 2.012, el cual quedará así:

Estudio de factibilidad y su aceptación o rechazo. Si el CAPEX estimado del proyecto por parte de la Contratante es inferior a 100.000 (cien mil) SMMLV, el Originador en caso de APP de iniciativa privada o la Contratante cuando la iniciativa es pública, dispondrá de un plazo de 8 (ocho) meses contados a partir de la expresión de interés por parte del Originador o declaratoria de viabilidad por parte de la contratante en caso de proyecto de iniciativa pública, para elaborar el estudio de factibilidad; si el CAPEX supera el monto indicado, el plazo será de 12 meses. Los plazos podrán ampliarse hasta en tres (3) meses por una sola vez y antes del vencimiento del plazo, mediante Acto Administrativo debidamente motivado.

Presentada la iniciativa del proyecto en fase de factibilidad, la entidad estatal competente dispondrá de un plazo máximo de seis (6) meses a partir de la fecha de su radicación, para la evaluación de la propuesta, ajustes, socialización en la región y consultas a terceros; este estudio lo podrá hacer directamente o a través de terceros.

remuneración con destinación exclusiva a este fin del 3% (tres por ciento) del recaudo total mensual en peajes de ese mismo proyecto y de ser necesario, con recursos adicionales del presupuesto de ese Instituto.

Para efectos de planeación, coordinación, dirección y control de los proyectos a cargo de INVIAS, se designará un Comité de proyecto, el cual estará integrado por:

- Los directores regionales de INVIAS y los Secretarios de Infraestructura, obras públicas o su equivalente de cada uno de los Departamentos con vías que formen parte del proyecto, todos con voz y un voto.
- En caso de que en uno de los Departamentos no haya regional de INVIAS, la Dirección Nacional de la misma designará el integrante en representación de ese Departamento en el Comité.
- Un ciudadano colombiano independiente con amplia experiencia en infraestructura vial y concesiones seleccionado mediante concurso abierto a toda la ciudadanía adelantado por parte de una Universidad acreditada, con voz y voto.
- El número mínimo de integrantes del Comité de Proyecto será de 5 (cinco). En caso de que el proyecto cruce solo un departamento, el INVIAS y la Gobernación nombrarán cada uno, dos integrantes.

La sede administrativa de todos los contratos del proyecto será en las oficinas regionales de INVIAS de los Departamentos con participación en el Comité de Proyecto.

PARÁGRAFO PRIMERO: Del 3% (tres por ciento) de la remuneración recibida por las regionales de INVIAS a que hace referencia este Artículo, los Comités de Proyecto podrán dedicar máximo una quinta parte a estudios y diseños de nuevos proyectos con peaje en los mismos departamentos. Estos estudios podrán ser desarrollados en convenio con los departamentos.

ARTÍCULO DECIMOTERCERO: Modificación y/o ampliación de plazo de contratos de concesión.

Cuando se pretenda modificar un contrato de concesión a cargo de la ANI o quien haga sus veces en su alcance, especificaciones mínimas de las obras a ejecutar, el cronograma que implique la modificación de hitos de contrato referentes a la entrada en operación de segmentos o tramos, inclusión de nuevos peajes o modificación de tarifas al alza con excepción del incremento pactado inicialmente en el contrato o por norma nacional, la ANI con una antelación mínima de 30 (treinta) días hábiles previos a la fecha programada para la firma de la modificación, enviará a los Gobernadores de cada departamento que incluya infraestructura del proyecto, el borrador de modificación al contrato con la totalidad de soportes técnicos, financieros y legales para que cada Gobernación emita su concepto, haga las propuestas de modificación que motivadamente estime o solicite al archivo de la propuesta de modificación; la Gobernación publicará en su página WEB la totalidad de los documentos recibidos, inmediatamente los reciba de la ANI.

ARTÍCULO DECIMOCUARTO: Reversión de infraestructura concesionada.

Si 36 (treinta y seis) meses antes de la fecha de terminación de una concesión vial a cargo de la ANI el Originador cuando se trate de una iniciativa privada o la Contratante cuando se trate de iniciativa pública no han dado inicio formal al estudio de factibilidad a que hace referencia el ARTÍCULO SÉPTIMO de esta Ley o, a 24 (veinticuatro) meses del vencimiento del plazo contractual de una concesión vial la ANI no ha dado inicio a la socialización en las regiones del estudio de factibilidad en los términos del ARTÍCULO NOVENO de la presente Ley y, no ha hecho su presentación del mismo en al menos una capital de departamento, la totalidad de la infraestructura será revertida al INVIAS al vencimiento del plazo del contrato de Concesión. En este caso la ANI o quien haga sus veces, informará inmediatamente a INVIAS que el proyecto le será revertido. Los dos plazos establecidos en este aparte no son prorrogables.

Desde el momento en que INVIAS reciba la notificación de reversión, iniciará todos los procesos necesarios para garantizar que al menos tres meses antes de la fecha de reversión, haya suscrito el acta de inicio de los nuevos contratos de Interventoría, fiducia y mantenimiento para todos los tramos del proyecto a revertir. El Comité de Proyecto que tendrá a cargo la infraestructura a revertir y a que hace referencia el ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO de la presente Ley, debe ser instalado a más tardar dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de reversión por parte de la ANI.

En el periodo transcurrido entre la creación del Comité de Proyecto y el inicio del recaudo de peajes, los costos preoperacionales del proyecto incluidos los estudios así como procesos precontractuales y contractuales, serán por cuenta de INVIAS.

PARÁGRAFO PRIMERO: Si en una nueva APP de iniciativa pública o privada se pretende incluir infraestructura vial a cargo de INVIAS, los estudios de prefactibilidad, factibilidad, pliegos de condiciones y futuros contratos de esa nueva Concesión, incluirán obligatoriamente la(s) fecha(s) y estado de condición de la infraestructura en que INVIAS manifieste que podrá entregar dicha infraestructura, de manera que el INVIAS pueda respetar y cumplir todos los contratos de cualquier índole, incluyendo sin limitarse a ellos, la posible cesión de derechos económicos y/o pago de la totalidad de créditos o cualquier compromiso de monetización o contractual vigente con recursos del peaje.

ARTÍCULO DECIMOQUINTO: Modifíquese el Artículo 22 de la Ley 105 de 1993, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 22.- Destino de los recursos del peaje.

Del recaudo total en peajes de proyectos a cargo de la ANI, se invertirá mínimo el 90% (noventa por ciento) del recaudo en operación, mantenimiento, construcción, rehabilitación o

mejoramiento de la infraestructura del proyecto y mínimo el 5% del recaudo en vías contiguas a las vías concesionadas.

La totalidad del recaudo de las estaciones de peaje en proyectos a cargo de INVIAS se llevará a inversiones en el(los) tramo(s) de vía Nacional o Regional asociado(s) a cada estación de peaje y su zona de influencia dentro de los Departamentos que cruzan dichos tramos, en el siguiente orden de prioridades y alcance:

1. Mantenimiento del corredor revertido: Cuando se trate de un corredor vial revertido que quede a cargo de INVIAS, se invertirá anualmente por concepto de mantenimiento entre el 80% (ochenta por ciento) y el 100% (ciento por ciento) del promedio del costo de operación y mantenimiento en pesos constantes en que se incurrió en los últimos diez (10) años, de acuerdo a reportes de la Interventoría y la Fiducia del proyecto entonces concesionado; el plazo máximo del contrato será de 3(tres años).
En los contratos de mantenimiento de la obra revertida, obligatoriamente se exigirán como mínimo los mismos requisitos técnicos de mantenimiento, servicio al usuario (ambulancia, carro taller, grúas, zonas de descanso, etc.) así como de nivel de servicio que tenía el Concesionario en el proyecto revertido.
2. Primer contrato de mantenimiento rutinario, mantenimiento correctivo y rehabilitación de corredores no revertidos a cargo de Comités de proyecto. En estos casos, los Comité de Proyecto elaborarán un presupuesto de ingresos y de operación mantenimiento y rehabilitación vial y lo contratará a un plazo máximo de tres (3) años y por un monto hasta del 70% (setenta por ciento) de la proyección del total del recaudo en ese mismo período; de ser necesario, evaluará la viabilidad de modificación de tarifas de peaje. El restante 30% o más del recaudo, quedará disponible para obras prioritarias a que hace referencia el numeral "4" siguiente.
3. Finalizados los primeros contratos de mantenimiento a cargo de los Comité de Proyecto, se harán nuevas contrataciones con un plazo máximo de cuatro (4) años y con base en la información histórica del primer contrato. En este nuevo contrato incluirá requisitos de estado de condición y servicio similares a los exigidos por la ANI en contratos de concesión de vías similares.
4. Obras prioritarias entendidas estas como obras diferentes a mantenimiento, necesarias exclusivamente para garantizar la estabilidad de la infraestructura y seguridad vial en puntos específicos del corredor vial con estaciones de peaje.
5. Mejoramiento vial: obras necesarias para mejorar las especificaciones y/o capacidad de la infraestructura existente en el corredor vial con estaciones de peaje.
6. Construcción de nueva infraestructura exclusivamente en el corredor del proyecto.

Si existieren excedentes de recaudo una vez hechas las anteriores inversiones, estos recursos se destinarán en su totalidad a:

7. Construcción, rehabilitación o mejoramiento de infraestructura vial secundaria o terciaria en los departamentos donde opera el proyecto.

Para la asignación de los recursos provenientes del recaudo de peajes a invertir en las obras contempladas en los numerales 5, 6 y 7 de este Artículo, en cumplimiento del principio de equidad fiscal, se mantendrá la proporcionalidad inversión / kilómetro carril por tramo asociado a cada estación de peaje por departamento.

ARTÍCULO DECIMOSEXTO: Manejo de recursos por fiducia.

La totalidad de los recursos de recaudo por concepto de peajes, aportes de la Nación y/o Entes Territoriales u otros aprovechamientos de la infraestructura vial con peajes en todo el País así como la totalidad de los pagos, serán manejados por fiducia.

En los proyectos a cargo de INVIAS, la fiducia podrá comprometer recursos de peaje para el pago de obligaciones de crédito o monetización de flujos futuros provenientes del recaudo de peajes, con un plazo máximo de cuatro (cuatro) años.

En caso de que una inversión requiera recursos de crédito o monetización de ingresos futuros a un plazo mayor a cuatro años, deberá previamente contar con un documento CONPES de declaratoria de importancia estratégica.

ARTÍCULO DECIMOSEPTIMO: Plan de inversiones y su orden de prioridad en proyectos a cargo de INVIAS

El plan de inversiones del proyecto diferente al mantenimiento y obras prioritarias estará conformado por subproyectos de infraestructura vial propuestos por el INVIAS y las Gobernaciones representadas en el Comité de Proyecto.

El plan de inversiones del proyecto será bianual. El primer plan bianual se elaborará en el primer semestre del año 2.028, de manera que ese año y cada cuatro años la entrega de subproyectos propuestos por las Gobernaciones al Comité de Proyecto, se haga a más tardar en el mes calendario siguiente a la fecha límite establecida para que cada Gobernación coloque a consideración de la Asamblea Departamental su Plan de Desarrollo.

En el Plan de inversiones, el orden de prioridad para asignación de recursos será el orden en que se indica en el "ARTÍCULO DECIMOQUINTO - Destino de los recursos de peaje" de esta Ley.

El Comité de Proyecto tendrá plazo para analizar y aprobar el plan de inversiones hasta el 31 de julio de cada año en que se presenta el plan. Si dentro de este plazo no hay acuerdo en el Comité de Proyecto sobre el plan de inversiones, la decisión final sobre los proyectos donde no

haya acuerdo será tomada por la Dirección Nacional de INVIAS dentro del mes siguiente, garantizando siempre la equidad fiscal.

PARÁGRAFO: En caso de que por razones ambientales, disponibilidad de predios o acuerdo con las comunidades la inversión programada para un subproyecto de un proyecto específico no vaya a poder ejecutarse en el plazo establecido en el plan de inversiones, tales dineros serán reprogramados con la debida antelación para acelerar la ejecución de obras en otros subproyectos en ejecución o anticipar el inicio de uno nuevo que esté contemplado dentro del plan de inversiones vigente.

ARTÍCULO DECIMOCTAVO: Modifíquese el Artículo 30 de la Ley 105 de 1993, el cual quedará así:

ARTÍCULO 30. DEL CONTRATO DE CONCESIÓN VIAL REGIONAL. Los departamentos, los distritos y los municipios en el territorio de su competencia, en forma individual o mediante convenio interadministrativo a través de sus entidades descentralizadas del sector de transporte, institutos de fomento u otras entidades especializadas en la estructuración y/o gerencia y/o financiación de proyectos, podrán otorgar concesiones a particulares para el diseño, construcción, rehabilitación, mejoramiento y mantenimiento de proyectos de infraestructura vial. Para efectos de ubicación de estaciones de peaje, fijación de tarifas, asignación de recursos y presentación y selección de alternativas, tales proyectos se rigen por la presente Ley.

PARÁGRAFO PRIMERO: En los contratos de Concesión Regional, podrán incluirse vías Nacionales con o sin peaje a cargo de INVIAS, previa suscripción de convenios interadministrativos.

PARÁGRAFO SEGUNDO: En los contratos de concesión celebrados por la ANI, los de concesión regional o los de obra del INVIAS, podrán incluirse accesos viales que hagan parte de la infraestructura departamental, municipal o distrital, previa autorización de la entidad territorial correspondiente. Para todos los efectos, estos segmentos de vía formarán parte del proyecto.

PARÁGRAFO TERCERO: Las concesiones viales regionales podrán ser de iniciativa pública o iniciativa privada, con o sin aportes públicos y se regirán por lo establecido en la Ley 1508 de 2.012 y la presente Ley.

ARTÍCULO DECIMONOVENO: Obras por concesión en vías urbanas o suburbanas y peajes en vías terciarias.

Los Municipios y Áreas Metropolitanas podrán contratar proyectos de rehabilitación y/o mejoramiento y/o construcción y mantenimiento de infraestructura vial en zonas urbanas o suburbanas mediante esquemas de concesión, conforme a sus competencias y planes de desarrollo territorial. La Nación podrá incluir obras urbanas de infraestructura vial dentro de los

contratos de concesión regional, previa concertación con las autoridades locales y con sujeción a los POT Municipales y/o los Planes Integrales de Desarrollo Metropolitano.

Las entidades del orden nacional y territorial tendrán prohibida la instalación de peajes en vías terciarias.

ARTICULO VIGÉSIMO: Gestión de proyectos finalizados anticipadamente.

Cuando por acuerdo de las partes, fallo judicial, abandono, caducidad o cualquier otro motivo un proyecto concesionado por la ANI o quien haga sus veces se dé por terminado anticipadamente, la infraestructura vial revertida quedará a cargo de la ANI o quien haga sus veces hasta el momento en que esa Agencia haya recopilado toda la información y/o pruebas que requiera para dar respuesta adecuada y suficiente a posibles controversias contractuales. La ANI informará a INVIAS con 15(quince) meses de anticipación la fecha de entrega de la infraestructura.

Si el proyecto dispone de vigencias futuras de la Nación y/o aportes de Nación y/o recursos provenientes del recaudo de peajes sean estos futuros o se encuentren disponibles en la Fiducia, estos recursos no podrán cambiar su destinación; serán invertidos inicialmente por la ANI y posteriormente por el INVIAS en los términos del ARTICULO DECIMO QUINTO de la presente Ley

En tales casos, el Comité de Proyecto basado en estudios técnicos, podrá modificar el trazado inicial del proyecto finalizado anticipadamente, incluyendo y/o excluyendo unidades funcionales y/o segmentos contiguos al corredor inicialmente concesionado, especificaciones u otros asuntos técnicos del proyecto, pero manteniendo como mínimo el origen y destino de todos los tramos inicialmente concesionados.

El plan de inversión aprobado por el Comité de Proyecto priorizará inversiones en los segmentos con menos o preferiblemente sin pendientes ambientales, sociales o prediales.

ARTICULO VIGESIMOPRIMERO. Suspensión de la fase de construcción.

Si antes del vencimiento del plazo inicial de la fase de pre-construcción establecida en un contrato de Concesión no se tiene un acercamiento con todas las comunidades contiguas al proyecto que hayan reclamado formalmente y/o permiso o licencia ambiental para la ejecución de las obras en la totalidad de las unidades funcionales y segmentos, automáticamente se suspenderá hasta por un año el inicio de la fase de construcción de todo el proyecto con el fin de que tales trámites sean culminados. Durante este año, se obliga al Concesionario a continuar con la operación y mantenimiento de la totalidad de vía concesionada.

ARTÍCULO VIGÉSIMO QUINTO. Informe al Congreso de la República.

El Ministerio de Transporte, en sesión formal de las Comisiones Sextas Conjuntas del Senado y la Cámara de Representantes, presentará anualmente un informe detallado sobre las vías concesionadas y las vías con peaje a cargo del Instituto Nacional de Vías (INVIAS). Este informe deberá incluir como mínimo:

- a) El inventario actualizado de todos los contratos de concesión vial vigentes, indicando fecha de adjudicación, entidad contratante y contratista, plazo de ejecución inicial y modificado, valor contractual inicial y modificado, estado de avance físico y financiero, y modificaciones contractuales realizadas con breve descripción de cada una de ellas.
- b) El mapa actualizado de la red vial nacional con peajes, incluyendo la localización georreferenciada de las estaciones, las tarifas vigentes por categoría vehicular, el costo por kilómetro recorrido por tramo concesionado o con peaje INVIAS, y los criterios técnicos y sociales usados para su fijación.
- c) La evolución anual de los indicadores de desempeño de cada contrato de concesión, tales como nivel de servicio, disponibilidad de la infraestructura, estado de la vía, accidentalidad, tiempos de viaje, y cumplimiento de estándares de calidad y mantenimiento, con corte a 31 de diciembre del año anterior.
- d) Un análisis de distribución territorial de la inversión y de los ingresos por peaje, que compare los departamentos, señalando brechas de equidad regional y proponiendo correctivos o mecanismos de compensación territorial a financiar con recursos que se podrían incluir en el Presupuesto General de la Nación.
- e) Las alertas tempranas identificadas por la Superintendencia de Transporte, la Contraloría General de la República, o la Agencia Nacional de Infraestructura, sobre riesgos jurídicos, financieros o técnicos asociados a los contratos vigentes.
- f) Las acciones emprendidas por el Ministerio de Transporte y sus entidades adscritas para mejorar los procesos de planeación, estructuración, evaluación, seguimiento y control de los proyectos de infraestructura vial, especialmente los desarrollados bajo esquemas de Asociación Público-Privada (APP).
- g) La relación de incumplimiento de plazos indicado en el ARTÍCULO VIGESIMO CUARTO de la presente Ley.

PARÁGRAFO. El informe deberá entregarse por escrito con al menos quince (15) días de antelación a la sesión formal, y estará disponible desde el momento de la entrega para consulta pública en los portales oficiales del Ministerio de Transporte, la ANI e INVIAS. El incumplimiento injustificado de esta obligación dará lugar a control político inmediato por parte del Congreso de la República.

ARTICULO VIGESIMOSEGUNDO: Resolución de contratos de Concesión.

Si transcurrido el plazo inicial de la fase de pre-construcción establecido en Contrato de Concesión más el tiempo de suspensión parcial del contrato a que hace referencia el ARTÍCULO VIGESIMOPRIMERO de la presente Ley, no se tiene la licencia o permiso ambiental y/o acercamiento con las comunidades para la ejecución de una o más unidades funcionales o segmentos, el Concesionario podrá solicitar la Rescisión del Contrato mediante demanda arbitral que debe presentar antes del vencimiento del plazo prorrogado de dicha fase. El Tribunal Arbitral emitirá su fallo dentro del año calendario siguiente a la radicación de la demanda, plazo este no prorrogable; si el Tribunal Arbitral no falla dentro del año, automáticamente se da por rescindido el Contrato y el Tribunal seguirá adelante con el trámite de la reclamación de reconocimientos económicos... Si el Tribunal falla a favor de la rescisión del contrato, previa pretensión de la demandante deberá señalar en el mismo fallo el valor a pagar por parte de la Contratante al Contratista por concepto de estudios y diseños y/u otros costos que sea procedente reconocer. Si hay reconocimiento económico por los estudios y diseños, la totalidad de los mismos pasarán a ser propiedad de la Contratante.

PARÁGRAFO PRIMERO. En caso de no presentarse demanda por el Contratista dentro del plazo antes señalado, cualquiera de las Gobernaciones por donde cruza el proyecto en caso de ser Nacional o de las Alcaldías en caso de ser Regional, podrá solicitar a la Contratante presentar demanda arbitral para la terminación del contrato. Recibida la solicitud, la contratante se obliga a presentar la demanda dentro de los seis meses siguientes a la solicitud del Ente Territorial. Simultáneamente, la ANI o quien haga sus veces informará de la demanda al INVIAS a fin de que ella inicie la implementación del ARTÍCULO VIGÉSIMO de la presente Ley y para todos los efectos le dé al proyecto el tratamiento de infraestructura de Concesión revertida

ARTÍCULO VIGÉSIMO TERCERO. Prorroga proyectos de iniciativa privada.

La prórroga en el plazo del 20% del plazo inicial a que hacen referencia los Artículos 13 y 21 de la Ley 1508 de 2.012, no podrá ser tal que exceda los 30 años máximos establecidos en el Artículo sexto de la misma Ley 1508 de 2.012. Podrá sí prorrogarse el plazo hasta en un año adicional, cuando se suspenda temporalmente la fase de construcción en los términos establecidos en PARÁGRAFO PRIMERO del ARTÍCULO VIGÉSIMO SEGUNDO de la presente Ley.

ARTÍCULO VIGÉSIMO CUARTO:

En caso de incumplimiento de cualquiera de los plazos establecidos en la presente Ley, la ANI, el Ministerio de Transporte, el INVIAS o la Autoridad Ambiental es decir la Entidad o Entidades Nacionales o Regionales que hayan incumplido cualquier plazo, informarán inmediatamente de dicho incumplimiento a sus oficinas de control interno y la Procuraduría General de la Nación, a fin de que ellas adelanten la investigación respectiva.

ARTÍCULO TRANSITORIO:

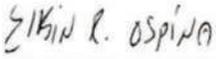
1. El INVIAS dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, conformará con las Gobernaciones y pondrá en operación los Comités de Proyecto en todo el País.
2. Dentro de los siete (7) meses siguientes a inicio de operaciones de los Comité de Proyectos a cargo de INVIAS, estos contratarán la fiducia de manejo de recursos de peaje.
3. Inmediatamente se conforme cada Comité de Proyecto, este adelantará los estudios y procesos de selección y contratación de la operación y mantenimiento de todas las vías con cargo a los recursos de peaje.
4. A más tardar a 31 de julio de 2.028, los Comité de Proyecto tendrán definidos los subproyectos que conformarán el plan bianual de inversiones a que hace referencia el ARTÍCULO DÉCIMO SÉPTIMO de la presente Ley.

ARTÍCULO VIGÉSIMO SEXTO: Vigencia y derogatorias.

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

Firman los Honorables Congressistas,

 GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA Senador de la República	 DIEGO FERNANDO CAICEDO NAVAS Representante a la Cámara por Cundinamarca
---	--

 ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA Representante a la Cámara por Antioquia	 OLGA BEATRIZ GONZALEZ CORREA Representante a la Cámara por Tolima
 MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA Senador de la República	

ORDEN DE LA REUNION
 Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 6 de 1992)
 El día 22 del mes Julio del año 2025
 se radicó en este despacho el proyecto de ley
 N°. 29 Acto Legislativo N°. _____, con todos y
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales
 por: H. Carlos Sánchez, Marcos Daniel Pineda, H.R. Diego
Cataldo Ruiz, Rodolfo Ospina, Beatriz González, Sebastián Gómez.

 SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Proyecto de Ley No. ___ de 2025
"Por medio del cual se dictan lineamientos técnicos para los estudios de prefactibilidad, factibilidad, fijación, de tarifas de los peajes e inversión de recaudo en Colombia"

1. Introducción

La infraestructura vial desempeña un papel central en el desarrollo económico, la integración territorial y el bienestar social de Colombia. A través de ella se articula el acceso a servicios públicos, se facilita el comercio y la movilidad, y se generan condiciones para una mayor competitividad regional. En este contexto, el modelo de concesiones viales, basado en esquemas de participación público-privada, ha sido adoptado como una de las principales herramientas del Estado para financiar, construir, operar y mantener la red de transporte del país.

Desde la promulgación de la Ley 105 de 1993 y, más adelante, la Ley 1508 de 2012, el modelo ha evolucionado y se ha consolidado como un pilar de la política de infraestructura nacional. Colombia ha impulsado múltiples generaciones de concesiones que han permitido ampliar significativamente la red vial primaria, modernizar corredores estratégicos y atraer capital privado para apalancar inversiones de gran escala. No obstante, también se han evidenciado limitaciones estructurales en su formulación, implementación, seguimiento y control, que han dado lugar a conflictos sociales, desequilibrios contractuales, incertidumbre jurídica y cuestionamientos sobre la eficiencia y equidad del esquema vigente.

En particular, preocupa la ausencia de estándares normativos mínimos que garanticen una adecuada evaluación de prefactibilidad técnica, ambiental y socioeconómica; una participación efectiva de los entes territoriales en la definición de proyectos que atraviesan sus jurisdicciones; criterios transparentes y proporcionales para la definición de tarifas y ubicación de estaciones de peaje; así como mecanismos institucionales claros para el control ciudadano, la interoperabilidad del sistema y la reversión efectiva de activos.

El presente proyecto de ley tiene como propósito contribuir a subsanar estas debilidades, fortaleciendo la capacidad del Estado para planificar, regular y monitorear de manera más efectiva las concesiones viales, sin comprometer su viabilidad financiera ni desalentar la inversión privada. Se propone un ajuste al marco normativo que introduzca reglas más claras, procedimientos más rigurosos y principios orientadores alineados con la equidad territorial, la eficiencia del gasto público y los derechos de los usuarios.

Este documento presenta los fundamentos técnicos, jurídicos y sociales que sustentan la iniciativa, expone los antecedentes históricos y normativos del modelo, analiza su situación

actual, identifica las principales brechas territoriales y operativas, y detalla los aportes concretos que introduce el proyecto de ley. El objetivo último es avanzar hacia un sistema de concesiones viales más justo, transparente y funcional, que responda al interés general y fortalezca la gobernanza del transporte en Colombia.

2. Historia del modelo de concesiones viales en Colombia

El modelo de concesiones viales en Colombia tiene su origen normativo en la Ley 80 de 1993, que introdujo en el ordenamiento jurídico la posibilidad de delegar en el sector privado el diseño, financiación, construcción, operación y mantenimiento de infraestructura pública. Esta figura permitió iniciar un proceso de transformación en la gestión de la infraestructura vial, en un contexto marcado por restricciones fiscales y por la necesidad de acelerar la cobertura y calidad de las redes de transporte estratégicas. Posteriormente, la Ley 1508 de 2012 reglamentó formalmente las Asociaciones Público-Privadas (APP), consolidando el marco jurídico para la participación privada en la provisión de infraestructura, bajo esquemas contractuales que incorporan criterios de riesgo compartido, niveles de servicio y remuneración condicionada a resultados. (Agencia Nacional de Infraestructura, 2024)

2.1 Evolución del modelo de concesiones: de la 1G a la 5G

Desde 1993 hasta la fecha, el Estado colombiano ha implementado cinco generaciones sucesivas de programas de concesiones viales. Cada generación ha respondido a contextos técnicos, financieros y normativos distintos, y ha introducido ajustes al modelo con base en los aprendizajes institucionales e industriales acumulados.

Primera generación (1G): 1993–1998

Durante esta fase inicial, se adjudicaron los primeros proyectos de concesión, centrados principalmente en la construcción y operación de corredores estratégicos. Esta etapa coincidió con la creación del Instituto Nacional de Vías (Inviás) y la eliminación del Fondo Vial Nacional. Los proyectos no exigían estudios técnicos detallados, lo que con el tiempo generó riesgos contractuales y sobrecostos. Entre los contratos adjudicados se encuentran tramos como Armenia–Pereira–Manizales, Bogotá–Facatativá–Los Alpes, Santa Marta–Paraguachón y Villeta–La Vega. (Agencia Nacional de Infraestructura, 2024)

Segunda generación (2G): 1995–1999

Esta generación se diseñó para corregir debilidades de la 1G, como la baja exigencia técnica en estructuración de los proyectos. Se exigieron estudios de mayor profundidad y se ajustaron los esquemas de asignación de riesgos. Sin embargo, debido a la crisis fiscal de la época, solo se adjudicó un proyecto: la Malla Vial del Valle del Cauca. (Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte, 2024)

Tercera generación (3G): 2001–2010

Con el objetivo de atender los principales corredores de comercio exterior, la tercera generación se enfocó en garantizar mantenimiento integral, continuidad en la operación vial y mejores niveles de servicio. Se exigieron estudios en fase III, incluyendo licencias ambientales, estudios prediales y de demanda de tráfico. Se institucionalizó el cobro unificado de peajes y se fortalecieron los mecanismos de control y evaluación financiera. El INCO fue creado en este periodo (2003), luego reemplazado por la ANI en 2011. (Agencia Nacional de Infraestructura, 2024)

Cuarta generación (4G): 2013–2022

Lanzado tras la expedición de la Ley 1508 de 2012, incluyó 30 proyectos carreteros de carácter estratégico, con un alcance de más de 5.200 km de vías, 66 túneles y 1.689 puentes. Las obras se estructuraron bajo el esquema APP, con participación significativa del capital privado y con cofinanciación del Estado. Entre 2014 y 2022 se ejecutaron inversiones cercanas a los \$55,9 billones en CAPEX y \$58 billones en OPEX. (Agencia Nacional de Infraestructura, 2024)

Quinta generación (5G): 2021–actualidad

La actual generación de concesiones, conocida como "Concesiones del Bicentenario" o 5G, fue definida en el CONPES 4060 de 2021. Esta fase incorpora un enfoque multimodal (carreteras, infraestructura férrea, fluvial y aeroportuaria), con criterios integrales de sostenibilidad social, ambiental y financiera. Se prioriza la eficiencia operativa y la integración con las redes logísticas nacionales. A 2023 se habían adjudicado seis megaproyectos carreteros, con inversiones estimadas en \$11,65 billones de CAPEX y \$10,09 billones en OPEX. (Agencia Nacional de Infraestructura, 2024)

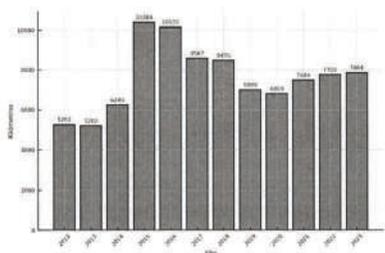
2.2 Estado actual del modelo concesionado

Con corte a septiembre de 2023, el país cuenta con 44 proyectos viales concesionados en ejecución: 8 en fase de preconstrucción, 22 en construcción y 14 en operación y mantenimiento. La longitud total concesionada asciende a 7.864 km, con presencia en 24

departamentos. Antioquia lidera el ranking con 1.229 km, seguido por Cundinamarca (954 km), Tolima (596 km) y Córdoba (465 km). (Ministerio de Transporte, 2024)

El crecimiento del inventario concesionado ha sido notorio: de 2.985 km en la década de 1990 a casi 8.000 km en 2023, con picos significativos en 2015 y 2016 durante la implementación de la 4G. No obstante, desde 2017 se observa una relativa estabilización, con una leve recuperación entre 2021 y 2023. (Ministerio de Transporte, 2024)

Ilustración 1. Kilómetros de vías concesionadas administradas por la ANI



Fuente: ANI, 2023

2.3 Distribución del sistema vial nacional y carga institucional

A pesar de la expansión de las concesiones, estas solo representan una fracción del total de la red vial del país. En 2023, Colombia contaba con 90.708 km de vías, distribuidas de la siguiente manera: 45.137 km de vías secundarias, 27.577 km de vías terciarias y 17.994 km de vías primarias. La mayor parte de esta red no está bajo administración de la ANI, sino de los departamentos (que gestionan la red secundaria) y del Inviás (que gestiona la red terciaria y parte de la primaria). (Ministerio de Transporte, 2024)

En términos de administración institucional:

- La ANI tiene a su cargo 7.864 km de vías, correspondientes principalmente a proyectos concesionados
- El Inviás administra 37.707 km de vías primarias y terciarias
- Los departamentos son responsables de 45.137 km de vías secundarias, con altos desafíos de financiación y mantenimiento.

Esta distribución revela un sistema dual: por un lado, una red concesionada con estándares técnicos y financieros más exigentes; por otro, una red no concesionada que constituye la mayoría del inventario y presenta altos rezagos, especialmente en zonas rurales.

2.4 Esquema de financiación y estructura tarifaria

El financiamiento de los proyectos concesionados combina recursos privados, aportes del Estado (a través de vigencias futuras) y el recaudo por peajes. La Ley 1508 de 2012 establece que en los proyectos APP de iniciativa privada con recursos públicos, el Estado no puede aportar más del 30 % del valor del contrato (o el 20 % si es una concesión vial). Los recursos provenientes de los peajes son esenciales no solo para cubrir los costos de operación y mantenimiento, sino también para retribuir la inversión privada y atender los riesgos contractuales asumidos por el concesionario. (Agencia Nacional de Infraestructura, 2024)

La fijación de tarifas está sujeta a estudios socioeconómicos y de tráfico, y su distribución geográfica no siempre guarda coherencia con la equidad fiscal. Las poblaciones locales, aunque en algunos casos cuentan con tarifas diferenciales, suelen enfrentar cargas significativas, lo que ha generado tensiones sociales e incluso controversias judiciales en diferentes regiones del país.

3. Diagnóstico institucional del modelo de concesiones viales en Colombia

A lo largo de las últimas décadas, el modelo de concesiones viales en Colombia ha evolucionado en términos normativos, técnicos y contractuales. Sin embargo, persisten deficiencias estructurales que han sido advertidas desde diferentes instancias, incluyendo el propio Departamento Nacional de Planeación (DNP). Resulta inquietante que, en más de treinta años de implementación del modelo de concesiones, solo se encuentren registradas dos evaluaciones sustantivas en el repositorio público de SINERGIA del DNP¹: una realizada en 2010

¹ Consultado en julio de 2025 filtrando las evaluaciones del sector transporte en el siguiente enlace: <https://sinergia20app.dnp.gov.co/evaluaciones>.

sobre el modelo general, y otra en 2017 centrada exclusivamente en un corredor específico del programa 4G (Santana–Puerto Salgar). No hay evidencia de evaluaciones posteriores ni de un sistema consolidado de seguimiento que cubra la totalidad del modelo concesionado a nivel nacional. Esta limitada disponibilidad de evaluaciones rigurosas, especialmente si se contrasta con la magnitud presupuestal y territorial del modelo, sugiere la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales del Estado en materia de seguimiento, retroalimentación y rendición de cuentas, particularmente frente a un instrumento de política pública que ha sido central en la provisión de infraestructura vial durante las últimas décadas.

3.1 Primera evaluación (2010): una alerta temprana no resuelta

En 2010, en el contexto del cierre de la tercera generación de concesiones viales y la transición hacia una nueva fase de contratación, el DNP contrató un estudio para evaluar el modelo concesionado vigente. La evaluación, realizada por la firma Econometría S.A., se centró en una muestra de once concesiones y abordó cinco ejes críticos: costos fiscales, alcance físico y ejecución, indicadores de seguimiento, estructura financiera y contractual, y relaciones con comunidades y autoridades territoriales.

Uno de los hallazgos más relevantes fue la ausencia de información sistematizada y estandarizada sobre los costos fiscales reales de las concesiones. Aunque existían iniciativas incipientes como el sistema SIINCO, la información no permitía conocer, de manera integrada y desagregada, el total de compromisos fiscales adquiridos por el Estado en cada contrato. Esta opacidad limitaba la capacidad de comparación entre concesiones y obstaculizaba el análisis de alternativas como la ejecución directa de obras por parte del Estado. (Econometría Consultores, 2010)

También se identificó una falta de estandarización en los datos de alcance físico y ejecución de obras, lo cual impedía establecer productos finales equivalentes para cada concesión. Esta carencia limitaba la posibilidad de construir indicadores homogéneos que facilitaran el seguimiento y la rendición de cuentas. Aunque se desarrollaban fichas técnicas por parte del INCO, estas no estaban unificadas ni homologadas.

En tercer lugar, la evaluación reveló la inexistencia de una batería de indicadores de calidad y desempeño vial. No se contaba con indicadores de costo unitario, estado de la vía, tiempo promedio de viaje, frecuencia de mantenimiento u otros elementos clave para valorar la eficiencia y eficacia de las concesiones frente a otras modalidades de provisión de infraestructura.

Desde el punto de vista contractual y financiero, el análisis evidenció una práctica generalizada de modificaciones contractuales. En promedio, cada concesión registraba tres modificaciones

contractuales por año (otrosías, actas modificatorias, adiciones), muchas de ellas sin un análisis riguroso desde la perspectiva del Estado. Como resultado, el valor total de los contratos aumentaba sustancialmente: en promedio, el valor actual era 2,5 veces el valor original, es decir, un incremento del 158%. El caso de la Malla Vial del Valle del Cauca y Cauca es emblemático, con un ingreso esperado que pasó de poco más de un billón a casi cuatro billones de pesos (de 1997), tras la adición del tramo Mediacaño – Loboguerrero.

Asimismo, se concluyó que la forma de pactar la remuneración al concesionario había mejorado respecto a las primeras generaciones, eliminando el riesgo comercial y adoptando el esquema de "Ingreso esperado" en procesos licitatorios competitivos. Sin embargo, la evaluación advirtió que cuando se negociaba con concesionarios vigentes (es decir, sin competencia), el Estado perdía capacidad para exigir una mayor asunción de riesgos por parte del operador privado.

En relación con la transferencia de riesgos, si bien había avances en el diseño de contratos que delegaban riesgos operativos y financieros al concesionario, persistían problemas significativos en dos aspectos: el riesgo predial y el riesgo constructivo. La evaluación recomendaba fortalecer los estudios previos y promover reformas legales para mejorar la gestión de predios.

Otro aspecto sensible identificado fue la debilidad en la defensa judicial del Estado y en los mecanismos de solución de controversias. El documento sugería que parte de los sobrecostos y controversias se debían a falencias en la fase de planeación, pero también a una capacidad limitada de la institucionalidad para litigar en igualdad de condiciones frente a concesionarios con alta capacidad legal y técnica.

La evaluación también abordó la dimensión social y territorial. Se identificó una escasa participación ciudadana y de los gobiernos municipales, especialmente en la fase de estructuración. Las comunidades no eran informadas de forma oportuna, y los planes de ordenamiento territorial no eran tenidos en cuenta en la concepción de los proyectos. Esto generaba fricciones, especialmente en zonas urbanas donde el cobro de peajes sin medidas compensatorias afectaba a residentes y comerciantes. Como respuesta a estas tensiones, se recomendaban mecanismos como los "peajes sociales" y la implementación de tecnologías de cobro más eficientes.

Finalmente, se alertaba sobre la falta de integralidad territorial del modelo de concesiones. En muchos casos, las concesiones no se diseñaban para articular centros productivos y logísticos, sino como tramos aislados que no optimizaban la conectividad nacional. También se señaló que muchas concesiones desarrollaban obras que no eran administradas por el concesionario hasta el fin del contrato, lo que debilitaba la coherencia en el mantenimiento y operación.

En suma, la evaluación de 2010 constituía una advertencia temprana sobre las fallas estructurales del modelo, muchas de las cuales persisten más de una década y varias generaciones de concesiones después. (Econometría Consultores, 2010)

3.2 Segunda evaluación (2017): un caso piloto con enfoque limitado

En 2017, el Departamento Nacional de Planeación publicó la evaluación titulada “Evaluación prospectiva de los impactos económicos, sociodemográficos, espaciales y ambientales del programa de concesiones de cuarta generación 4G”, centrada exclusivamente en el corredor vial Santana–Puerto Salgar. El documento ofrece un balance marcadamente optimista sobre los impactos proyectados del corredor Santana–Puerto Salgar. Entre los beneficios previstos se destacan la mejora en conectividad, la reducción de tiempos de viaje, la valorización de predios rurales, el crecimiento urbano e industrial de ciudades intermedias como Ibagué y Neiva, así como el aumento de ingresos fiscales en las regiones beneficiadas. También se plantean impactos positivos sobre la diversificación económica, el empleo y la articulación territorial. (Centro Nacional de Consultoría, 2017)

No obstante, el enfoque de la evaluación presenta varias limitaciones. En primer lugar, su naturaleza *ex ante* y proyectiva no permite verificar con evidencia empírica los impactos reales del corredor ni establecer líneas de base contrastables. Aunque se utilizaron modelos econométricos como regresiones geográficamente ponderadas y modelos multinomiales de uso del suelo, **no se estableció una estrategia de seguimiento que permitiera medir posteriormente si los efectos esperados se cumplieron o no.** A la fecha, no existe evidencia pública de que dicho seguimiento se haya realizado.

En segundo lugar, el informe minimiza o trata de forma marginal algunos impactos negativos que sí fueron reconocidos en la cartografía social aplicada. Por ejemplo, se señala que para municipios como Hobo la construcción de variantes afectó significativamente el comercio informal local, mientras que en Neiva el paso de vehículos pesados por áreas urbanas generaba serios problemas de movilidad. Sin embargo, estos elementos no son integrados de forma robusta en el análisis de costos y beneficios del proyecto.

En tercer lugar, si bien el informe reconoce que la baja densidad vial municipal limita los efectos multiplicadores del corredor principal, no se profundiza en la brecha estructural que existe entre la infraestructura nacional y las redes secundarias y terciarias. La recomendación de fomentar nuevas vías de segundo y tercer orden aparece como un apéndice, sin una estrategia clara de articulación institucional o financiera.

Finalmente, la evaluación estima un efecto de valorización del suelo rural cercano a 2,17 billones de pesos de 2015, como beneficio económico indirecto para los propietarios. No

obstante, no se analiza cómo esta valorización puede agravar procesos de especulación, desigualdad en la tenencia de la tierra o desplazamiento poblacional, ni se proponen mecanismos concretos de captura de valor para que estos beneficios reviertan en ingresos públicos regionales.

En conjunto, esta segunda evaluación presenta un caso de análisis técnicamente sofisticado pero institucionalmente limitado, pues no se generalizó como modelo para otras concesiones 4G ni derivó en una política sistemática de evaluación de impacto del programa en su conjunto. La falta de continuidad y expansión de este tipo de estudios sugiere una oportunidad perdida para construir evidencia sólida sobre el desempeño del modelo de concesiones, más allá de los balances financieros y de ejecución física.

4. Análisis comparativo internacional: brechas persistentes en conectividad y desempeño logístico

Colombia ha sostenido una política activa de concesiones viales como estrategia para cerrar las brechas históricas en infraestructura y promover la competitividad territorial. Sin embargo, los indicadores internacionales siguen reflejando limitaciones estructurales significativas en materia de conectividad, logística y eficiencia del sistema de transporte, lo que pone en evidencia que el modelo de concesiones, en su estado actual, no ha logrado consolidar una transformación sustantiva del desempeño del país frente a sus pares regionales o a los estándares de la OCDE.

De acuerdo con el **Informe Nacional de Competitividad 2024**, elaborado por el Consejo Privado de Competitividad y la Universidad del Rosario, la inversión en infraestructura de transporte es fundamental para impulsar el crecimiento económico y la equidad territorial. Según cálculos de Fedesarrollo, un aumento sostenido de la inversión del 0,7 % del PIB durante una década podría incrementar el crecimiento económico en 1 punto porcentual anual, reducir la tasa de desempleo en 0,8 puntos y disminuir la pobreza en 0,6 puntos porcentuales. A pesar de ello, la inversión en infraestructura en Colombia ha sido moderada e inestable: entre 2011 y 2021 representó en promedio solo el 1,9 % del PIB, y en 2021 descendió a 1,7 %, lejos de los niveles requeridos para cerrar las brechas existentes. Adicionalmente, se resalta que el 85 % de la inversión pública en infraestructura durante ese año se destinó al modo carretero, consolidando una dependencia histórica de esta red y reforzando la importancia estratégica de los proyectos concesionados. Cabe mencionar que en los últimos cinco años, COP 49 de cada COP 100 invertidos en construcción de infraestructura provino del sector privado, lo cual subraya el peso determinante del modelo de concesiones en la política vial del país. (Consejo Privado de Competitividad, 2025)

No obstante, los resultados en términos de conectividad son limitados. En el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (2019), Colombia obtuvo una calificación de

65,4 sobre 100 en el indicador de *conectividad de las carreteras*, ubicándose en la posición 11 entre 17 países de América Latina, muy por debajo de referentes regionales como Chile (95,8) y del promedio de países OCDE (86,4). Esta posición rezagada refleja no solo carencias en cobertura y calidad de la red vial, sino también debilidades en la planificación integral de los corredores logísticos y en la articulación entre redes primarias, secundarias y terciarias. (Consejo Privado de Competitividad & Universidad del Rosario, 2025)

Una mirada más amplia al desempeño logístico del país la ofrece el Logistics Performance Index (LPI) del Banco Mundial, una medición que evalúa seis dimensiones clave: eficiencia aduanera, calidad de la infraestructura, facilidad para organizar envíos, competencia de los servicios logísticos, seguimiento de mercancías y puntualidad en las entregas. En su edición de 2023, Colombia ocupó la posición 66 a nivel mundial, con un puntaje global de 2,9 sobre 5, reflejando un leve retroceso frente a su desempeño en 2018 (posición 58 y puntaje 2,94). Entre las caídas más notorias se encuentra el puntaje en eficiencia aduanera (de 2,61 a 2,5) y en calidad de infraestructura (aunque sube de 2,67 a 2,9, sigue siendo baja frente a países comparables). (Banco Mundial, 2023)

Estos resultados muestran que, pese a las múltiples generaciones de concesiones viales implementadas desde los años noventa, Colombia no ha logrado cerrar de manera significativa las brechas frente a los países líderes de la región ni frente a los estándares internacionales. Persisten cuellos de botella logísticos que limitan el comercio exterior, encarecen los costos del transporte de carga y afectan la competitividad de los sectores productivos. Además, las cifras muestran que la falta de una política articulada de transporte intermodal, el bajo desempeño institucional en la planificación logística y la fragmentación de la infraestructura siguen siendo obstáculos estructurales no resueltos.

5. Análisis comparativo nacional: persistencia y transformación de brechas departamentales en infraestructura vial

Uno de los principales argumentos detrás de la implementación del modelo de concesiones viales ha sido la necesidad de cerrar las brechas regionales en conectividad, movilidad y competitividad. No obstante, los datos del **Índice Departamental de Competitividad (IDC)** entre 2019 y 2025 permiten observar con evidencia empírica que, a pesar de los avances en inversión y cobertura vial, las desigualdades territoriales en materia de infraestructura vial se mantienen e incluso, en ciertos indicadores, se han ampliado.

5.1 Red vial primaria por cada 100.000 habitantes: lenta convergencia

Este indicador mide la cobertura de la red vial nacional en función del tamaño poblacional de cada departamento, permitiendo identificar qué tan proporcional es la oferta de infraestructura vial frente a la demanda esperada.

Entre 2019 y 2025 se evidencian cambios en departamentos históricamente rezagados, como Guaviare (de 174 a 152) y Putumayo (de 147 a 137), así como en otros departamentos de la periferia como Caquetá, Casanare y Bolívar. Sin embargo, la desigualdad persiste: mientras que departamentos como Quindío, Atlántico o Valle del Cauca tienen redes consolidadas, otros como Vichada, Vaupés, Guainía y Amazonas permanecen prácticamente desconectados del sistema nacional, tanto por densidad poblacional como por baja prioridad en la asignación de inversiones.

Ilustración 2. Red vial primaria por cada 100.000 habitantes

DEPARTAMENTO	IDC 2019	IDC 2025
Amazonas	26	24
Antioquia	33	28
Arauca	168	144
Archipiélago de San Andrés	75	73
Atlántico	15	13
Bogotá, D.C.	-	-
Bolívar	41	26
Boyacá	106	105
Caldas	43	49
Caquetá	149	123
Casanare	118	110
Cauca	104	96
Cesar	56	75
Chocó	52	48
Córdoba	49	40
Cundinamarca	40	37
Guainía	-	-
Guaviare	174	152
Huila	90	83
La Guajira	43	37
Magdalena	48	34
Meta	118	76
Nariño	58	57

DEPARTAMENTO	IDC 2019	IDC 2025
Norte de Santander	81	58
Putumayo	147	137
Quindío	36	43
Risaralda	46	42
Santander	82	68
Sucre	50	36
Tolima	73	59
Valle del Cauca	29	19
Vaupés	-	-
Vichada	89	79

Fuente: Ministerio de Transporte, cálculos de Consejo Privado de Competitividad y Universidad del Rosario

5.2 Red vial primaria por área: desigualdades estructurales

Este indicador, al medir los kilómetros de red vial por cada 100 km², refleja la presencia física del Estado a través de su infraestructura vial. La comparación entre 2019 y 2025 muestra una notable rigidez territorial: la gran mayoría de los departamentos mantienen el mismo valor o presentan variaciones mínimas, lo cual refleja una cobertura estática y, en muchos casos, limitada frente a la extensión territorial.

En departamentos de gran tamaño y baja densidad como Amazonas, Vichada, Guainía y Guaviare, el indicador se mantiene en cero, confirmando la existencia de vacíos persistentes de conectividad. Por el contrario, departamentos pequeños y urbanos como Quindío (de 11 a 13) o Caldas (de 5 a 6) logran aumentos.

Cabe destacar que la media nacional no ha mostrado un aumento representativo, y que la inversión en dobles calzadas o pares viales no ha compensado la baja densidad vial en regiones rurales o de difícil acceso.

Ilustración 3. Red vial primaria por área

DEPARTAMENTO	IDC 2019	IDC 2025
Amazonas	0	0
Antioquia	3	3
Arauca	2	2
Archipiélago de San Andrés	16*	16*

departamentos consolidan una red primaria en condiciones óptimas, otros han sufrido deterioros notables en tan solo seis años.

Departamentos como Caldas (88 % a 91 %), Tolima (87 % a 93 %) o Quindío (65 % a 87 %) muestran avances significativos, atribuibles en parte a intervenciones sostenidas o a esquemas concesionados con cumplimiento efectivo. Sin embargo, varios territorios presentan deterioros preocupantes, como Amazonas (de 88 % a 61 %), Arauca (51 % a 12 %), San Andrés (87 % a 52 %) y Sucre (100 % a 80 %), lo cual puede reflejar una pérdida de capacidad operativa, ausencia de mantenimiento periódico o fallas en el modelo de gestión.

Lo más grave es que, en ciertos casos, la pérdida de calidad se produce en departamentos con redes pequeñas y poblaciones vulnerables, lo que agudiza el aislamiento relativo y la desigualdad en el acceso a servicios básicos y oportunidades económicas.

Ilustración 4. Porcentaje de vías primarias en buen estado

DEPARTAMENTO	IDC 2019	IDC 2025
Amazonas	88%	61%
Antioquia	88%	78%
Arauca	51%	12%
Archipiélago de San Andrés	87%	52%
Atlántico	100%	99%
Bogotá, D.C.	-	-
Bolívar	96%	88%
Boyacá	57%	58%
Caldas	88%	91%
Caquetá	53%	55%
Casanare	65%	73%
Cauca	54%	62%
Cesar	90%	79%
Chocó	68%	78%
Córdoba	84%	79%
Cundinamarca	89%	87%
Guainía	-	-
Guaviare	57%	91%
Huila	77%	72%
La Guajira	100%	96%
Magdalena	91%	90%
Meta	80%	79%
Nariño	78%	77%
Norte de Santander	43%	42%
Putumayo	94%	94%

DEPARTAMENTO	IDC 2019	IDC 2025
Atlántico	11	10
Bogotá, D.C.	-	-
Bolívar	3	2
Boyacá	6	6
Caldas	5	6
Caquetá	1	1
Casanare	1	1
Cauca	5	5
Cesar	3	4
Chocó	1	1
Córdoba	4	3
Cundinamarca	5	5
Guainía	-	-
Guaviare	0	0
Huila	5	5
La Guajira	2	2
Magdalena	3	2
Meta	1	1
Nariño	3	3
Norte de Santander	6	4
Putumayo	2	2
Quindío	11	13
Risaralda	10	10
Santander	6	5
Sucre	4	3
Tolima	4	3
Valle del Cauca	6	4
Vaupés	-	-
Vichada	0	0

Fuente: Ministerio de Transporte, cálculos de Consejo Privado de Competitividad y Universidad del Rosario

5.3 Porcentaje de vías primarias en buen estado: el reto de la calidad de las carreteras

Este es, posiblemente, el indicador que más ilustra el impacto desigual de la inversión pública y de las concesiones sobre la calidad de la infraestructura vial nacional. Mientras que algunos

Quindío	65%	87%
Risaralda	84%	69%
Santander	81%	69%
Sucre	100%	80%
Tolima	87%	93%
Valle del Cauca	76%	83%
Vaupés	-	-
Vichada	76%	75%

Fuente: Ministerio de Transporte, cálculos de Consejo Privado de Competitividad y Universidad del Rosario

5.4 Balance general

Aunque el modelo de concesiones ha sido una herramienta central en la política de infraestructura del país, los datos del IDC confirman que su impacto sobre la equidad territorial es, cuando menos, limitado. Las diferencias entre departamentos en términos de densidad vial, calidad de la red y proporcionalidad frente a la población se mantienen o incluso se agravan en algunos casos.

Lejos de converger, el país sigue fragmentado por sus carreteras: algunos territorios avanzan hacia niveles comparables, mientras otros siguen operando con niveles de infraestructura más propios del siglo XX. Esta situación plantea la necesidad urgente de replantear los mecanismos de asignación, seguimiento y diseño del modelo concesionado, incorporando criterios de equidad territorial, complementariedad con vías secundarias y terciarias, y estándares de calidad mínima para todo el país.

6. Casos críticos y problemas actuales del modelo de concesiones viales en Colombia

A pesar de los avances normativos y de aprendizaje institucional acumulado a lo largo de las generaciones de concesiones viales, diversos casos emblemáticos en el país han expuesto deficiencias estructurales persistentes del modelo, tanto en su diseño como en su ejecución. Estos casos no solo reflejan las debilidades señaladas en evaluaciones oficiales como las de 2010 y 2017, sino que también ilustran los riesgos que conlleva mantener esquemas contractuales con baja trazabilidad, limitada articulación territorial y mecanismos de control insuficientes. A continuación, se exponen algunos de los más representativos:

6.1 Autopistas del Café: costos, tarifas y reversión

Aunque es uno de los proyectos más antiguos y conocidos del país, la concesión de las Autopistas del Café evidencia múltiples retos estructurales aún vigentes. Se trata de una concesión de primera generación, firmada en 1997 y cuya vigencia se ha extendido más allá de los 25 años. Los principales problemas identificados giran en torno a:

En primer lugar, el contrato original de Autopistas del Café ha experimentado numerosas modificaciones a lo largo de los años, pero no ha logrado la conectividad completa de las tres capitales de la región. Ante estos incumplimientos, empresarios e ingenieros enviaron una carta al presidente Gustavo Petro denunciando las irregularidades de la concesión, que revertirá al Estado en 2027. (Revista Semana, 2023)

- **Excesivas modificaciones:** Se han suscrito 26 otrosíes, 7 contratos adicionales y 3 modificaciones, lo que refleja ajustes constantes sin una solución definitiva.
- **Litigios y fallos contra la Nación:** Dos tribunales de arbitramento (en 2002 y 2016) emitieron laudos en 2004 y 2018, con resultados adversos para el Estado.
- **Infraestructura deficiente:** El colapso del puente El Alabrado y la falta de la Variante Sur de Pereira han repercutido negativamente en la movilidad regional.

A pesar de los compromisos adquiridos, múltiples proyectos continúan sin entregarse, afectando la movilidad y el desarrollo vial de la región:

- **Doble calzada y rehabilitación incompletas:** No se cumplieron los 190 km prometidos ni se logró concluir la doble calzada entre las tres capitales del Eje Cafetero.
- **Retrasos en obras puntuales:** La construcción del retorno en Guayabal (Chinchiná), cerca del peaje de Tarapacá II, sigue pendiente.
- **Troncal de Occidente sin intervención:** Un tramo crítico de esta vía no ha recibido las mejoras planificadas.
- **Puente El Rosario en fase inicial:** Tras 14 meses de cierre parcial, apenas comienzan los trabajos cerca del peaje de Pavas.
- **Otrosíes pendientes:** Varias obras dependen de la aprobación de la ANI y de la formalización de contratos adicionales aún sin concretarse.

Este caso refleja lo señalado por el DNP en 2010 sobre la escasa capacidad institucional para hacer seguimiento técnico y financiero continuo a los contratos de largo plazo, así como la dificultad para garantizar una reversión ordenada, integral y transparente.

- Los residentes denuncian cobros excesivos por trayectos cortos y de uso obligatorio para acceder a servicios básicos.
- El modelo no contempla tarifas diferenciales ni exenciones progresivas para residentes, pequeños transportadores o vehículos de servicio público.
- En muchos casos, la socialización del proyecto se limita a una audiencia pública extemporánea, sin participación efectiva de las alcaldías o comunidades.

La evaluación de 2010 ya alertaba sobre los conflictos sociales derivados del pago frecuente en tramos urbanos, proponiendo la creación de peajes sociales y medios tecnológicos de cobro más racionales. Sin embargo, 15 años después, el problema no solo persiste, sino que se ha agudizado por el crecimiento urbano alrededor de las vías concesionadas.

6.5. Autopista al Mar 1: retrasos, adiciones y afectaciones ambientales

La Autopista al Mar 1, concesión del programa 4G adjudicada en 2014, conecta Medellín con el Urabá antioqueño, una zona de alta relevancia estratégica por su salida al mar Caribe. Pese a su importancia geopolítica y logística, el proyecto ha enfrentado varias dificultades (El Tiempo, 2025):

- **Retrasos significativos** en la ejecución de obras, particularmente en el túnel del Toyo, una de las obras clave del corredor, que ha tenido que ser reprogramada varias veces por problemas de contratación, sobrecostos y dificultades técnicas.
- **Adiciones presupuestales recurrentes** y cambios en las condiciones iniciales del contrato, lo cual ha puesto en entredicho la calidad de la estructuración financiera y técnica del proyecto.
- **Afectaciones ambientales** en ecosistemas de alta sensibilidad, como bosques húmedos tropicales y zonas protegidas, con denuncias de comunidades locales por cambios en el flujo hídrico y sedimentación de fuentes hídricas.

El caso de la Autopista al Mar 1 revela cómo incluso en proyectos de cuarta generación, supuestamente más estructurados, persisten problemas de planificación territorial, deficiente evaluación de riesgos y sobrestimación de la capacidad institucional para acompañar procesos complejos de Infraestructura.

6.2. Ruta del Sol II: corrupción, desarticulación y litigios

Uno de los casos más emblemáticos que evidencia las fallas estructurales del modelo de concesiones viales en Colombia es el Tramo II de la Ruta del Sol. Este proyecto, diseñado para mejorar la conectividad entre el centro y la costa norte del país atravesando departamentos como Cundinamarca, Caldas, Antioquia, Santander, Cesar, Córdoba y Atlántico, fue adjudicado a un consorcio integrado por la firma brasileña Odebrecht y la colombiana Corficolombiana.

El contrato, que en principio prometía ser una de las apuestas más ambiciosas en materia de infraestructura vial, terminó convirtiéndose en un referente continental de corrupción. Hacia finales de 2016, se conocieron los detalles de un esquema de pagos irregulares utilizados por Odebrecht para asegurar la adjudicación de contratos públicos en distintos países de América Latina, incluido Colombia. En este contexto, se reveló que parte de esos recursos habrían sido destinados al financiamiento de campañas políticas y al soborno de funcionarios.

Frente a la magnitud del escándalo, la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) procedió a la liquidación anticipada del contrato y anunció su reestructuración. Sin embargo, las consecuencias jurídicas y financieras del caso fueron igualmente complejas. En 2018, tras una acción popular interpuesta por ciudadanos, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la existencia de actos de corrupción y ordenó una indemnización al Estado por más de 800 mil millones de pesos. Esta decisión fue posteriormente revocada por el Consejo de Estado en 2023, dejando sin efectos las medidas de reparación y cerrando el camino judicial para la restitución del daño al patrimonio público. (Transparencia por Colombia, 2020)

La Ruta del Sol II es un ejemplo extremo de lo que el informe de Econometría (2010) ya advertía: la falta de modelos estructurados desde el punto de vista del Estado, la alta discrecionalidad contractual y la debilidad institucional en la defensa jurídica y la solución de controversias. También evidencia que la corrupción se alimenta de la opacidad y de la ausencia de mecanismos independientes de seguimiento.

6.3. Peajes en zonas suburbanas: conflictos sociales y legitimidad del cobro

Otro de los elementos más críticos en la actualidad tiene que ver con la ubicación de los peajes en zonas de alta densidad urbana o periurbana, sin que existan mecanismos efectivos de compensación o segmentación del cobro. Casos como el peaje de Turbaco (Bolívar) (El Universal, 2025), o el peaje los Andes ubicado en la Autopista Norte de Bogotá y fundamental para desplazarse hacia municipios como Chía, (INFOBAE, 2025) han provocado protestas ciudadanas:

6.6. Vía Pasto–Rumichaca: descoordinación interinstitucional y fragmentación de obras

La vía Pasto–Rumichaca, que conecta Colombia con Ecuador y hace parte del corredor panamericano, ha sido objeto de una concesión cuya ejecución ha estado marcada por la descoordinación interinstitucional y una pobre articulación con las autoridades locales:

- El contrato original, adjudicado en el marco del programa 4G, fue modificado en varias ocasiones, dando lugar a cambios en los tramos prioritarios y a una ejecución fragmentada, con segmentos terminados y otros detenidos.
- A pesar de ser una vía internacional estratégica, la ejecución ha estado concentrada en tramos específicos y no se ha logrado completar de manera integral, lo cual afecta la funcionalidad del corredor como un todo.
- Se han reportado problemas en la adquisición predial, conflictos sociales y críticas sobre la calidad del mantenimiento, especialmente en la zona de Ipiales, que ha visto deteriorarse los tramos que aún no han sido intervenidos. De hecho la Contraloría General de la Nación encontró 10 hallazgos en materia fiscal y administrativa sobre los cuales hay algún tipo de inconsistencia. (La W, 2013)

Este caso pone en evidencia uno de los riesgos más importantes del modelo actual: la falta de integralidad y visión de red en las intervenciones concesionadas, que tienden a ejecutarse como segmentos aislados sin una lógica funcional o territorial coherente.

7. Justificación jurídica y constitucional del proyecto de ley

Aunque el sistema de concesiones viales ha sido una herramienta fundamental para el desarrollo de la infraestructura en Colombia, permitiendo la expansión y modernización de importantes corredores estratégicos, su evolución también ha dejado en evidencia limitaciones estructurales que requieren una revisión normativa profunda. La experiencia acumulada ha demostrado el potencial del modelo para movilizar inversión y acelerar obras, pero también ha puesto de manifiesto desafíos en materia de planeación, seguimiento, equidad territorial y control institucional que es necesario abordar con urgencia. La propuesta legislativa que se somete a consideración busca subsanar vacíos de equidad, trazabilidad, control fiscal y participación que han sido ampliamente documentados por evaluaciones oficiales, como la del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Econometría en 2010, y la del mismo DNP en 2017.

Desde una perspectiva constitucional, el artículo 363 de la Carta Política establece que el sistema tributario debe fundarse en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Aunque los peajes no son tributos en el sentido estricto, su cobro obligatorio por el uso de la infraestructura vial tiene efectos económicos equivalentes, y por tanto debe someterse a los mismos principios rectores. En la práctica, sin embargo, las tarifas aplicadas por kilómetro llegan a variar entre tramos dentro de una misma concesión, generando una carga fiscal desproporcionada para algunos usuarios dependiendo de su ubicación territorial.

Esta inequidad también vulnera principios definidos en la Ley 105 de 1993, particularmente en su artículo 21, que ordena que la fijación de tarifas y peajes se realice bajo criterios de proporcionalidad, distancia recorrida, características vehiculares, costos operativos y, en especial, **equidad fiscal**. (Función Pública, 1995) El literal e) de dicho artículo exige explícitamente que para la determinación del valor del peaje en las vías nacionales se observe este principio. No obstante, las metodologías actuales de estructuración de proyectos, en particular en esquemas de iniciativa privada, no garantizan que las tarifas respondan a criterios uniformes ni a una lógica redistributiva, generando brechas territoriales y afectando con mayor rigor a regiones con menor densidad poblacional, menor tránsito o menores capacidades de interlocución institucional.

Además, los artículos 6 a 8 de la Ley 1508 regulan los plazos, adiciones y participación de entidades públicas en los contratos de concesión (Función Pública, 2012). Se prevé un máximo de 30 años de duración y se restringen las adiciones a condiciones específicas. Sin embargo, el número y volumen de prórrogas y modificaciones contractuales que se han autorizado contradicen el espíritu de estas disposiciones. Las evaluaciones técnicas y jurídicas han advertido que muchas de estas adiciones no derivan de ajustes técnicos inevitables, sino de deficiencias en la estructuración inicial y de asimetrías de poder entre las partes. Este patrón ha debilitado el principio de eficiencia en el uso de los recursos públicos y ha aumentado el riesgo fiscal de manera innecesaria.

En respuesta a estas fallas, el proyecto de ley propone reforzar las etapas iniciales del ciclo contractual mediante la exigencia de fases formales de prefactibilidad técnica, ambiental, social, jurídica y fiscal, tal como lo exige el artículo 11 de la Ley 1508. En especial, se busca garantizar que toda iniciativa cuente con estudios completos y una evaluación de costo-beneficio que considere los impactos directos e indirectos en las comunidades afectadas. De igual forma, se retoma el mandato del artículo 10 que permite la precalificación en la selección de contratistas, lo cual reduce la discrecionalidad y mejora la transparencia. La propuesta también busca reforzar el cumplimiento de los requisitos mínimos para abrir procesos de selección, elevando el estándar de planeación y reduciendo el riesgo de futuras renegociaciones o sobrecostos.

En segundo lugar, se formaliza la participación de los entes territoriales en las decisiones clave del proceso, especialmente en la definición del trazado, ubicación de estaciones de peaje, y parámetros de calidad del servicio. Esta participación no se limita a mecanismos consultivos, sino que implica una coordinación vinculante en etapas críticas de estructuración y seguimiento. Con ello se busca reducir los conflictos intergubernamentales y las tensiones sociales que han caracterizado múltiples concesiones, al tiempo que se fortalece la gobernanza multinivel del sistema.

Un tercer eje del proyecto es la introducción de nuevos criterios técnicos para la determinación de las tarifas de peaje, que aseguren proporcionalidad, transparencia y equidad. La ley establecerá la obligación de calcular los peajes con base en una fórmula pública que contemple la distancia recorrida, los costos operativos y las inversiones cuando se trata de APP de iniciativa privada, el tipo de vehículo y una variable correctora por equidad territorial. De esta forma, se evitarán distorsiones como las evidenciadas actualmente en concesiones donde el costo por kilómetro varía ampliamente sin justificación técnica, afectando de manera desproporcionada a ciertos usuarios y regiones.

Con el fin de poder cerrar proyectos que en años no logran resolver asuntos ambientales o sociales impidiendo que el País y las Regiones dispongan de infraestructura vial que requieren, la ley establecería la alternativa de la rescisión de contratos de Concesión de manera que en el corto plazo se puedan terminar los contratos que no avanzan, replantear el proyecto y garantizar su ejecución con los recursos ya disponibles y vigencias futuras comprometidas.

Adicionalmente, el proyecto introduce requisitos de planeación y condiciones más estrictas para la reversión de la infraestructura, incluyendo plazos obligatorios de entrega y de terminación anticipada, previendo salvaguardas para el interés público y herramientas de transición ordenada.

Uno de los aportes más relevantes es la incorporación de un sistema nacional interoperable y con trazabilidad para todas las vías con peaje del País, que permita integrar datos de recaudo, verificación automática de vigencia del SOAT y revisión Tecnicomecánica en todas las estaciones de peaje y control de descuento y exenciones tarifarias, en una plataforma pública, consultable por entidades de control y ciudadanía. Este sistema, soportado en tecnología interoperable, busca superar el problema estructural de opacidad en la gestión de concesiones, y permitir evaluaciones comparativas y auditorías continuas.

En síntesis, el proyecto no se limita a ajustar aspectos procedimentales ni a sustituir el actual marco institucional del modelo de concesiones y vías con peaje a cargo de la Nación y la Regiones, sino a mejorarlo, buscando fortalecer la planeación, corregir inequidades territoriales, reducir la judicialización y mejorar la eficiencia del gasto público en infraestructura. Con estas

Finalmente, se destaca que el sistema actual no brinda garantías suficientes para que la retribución al inversionista esté efectivamente condicionada a resultados, tal como lo ordena el artículo 5. En muchos casos, los desembolsos y los derechos de recaudo se entregan de forma anticipada o bajo condiciones laxas, sin asegurar el cumplimiento de los estándares pactados. El nuevo marco normativo que se propone exige mecanismos de verificación y auditoría independiente para condicionar cualquier tipo de pago a la demostración de cumplimiento real de niveles de servicio.

En suma, el proyecto de ley no introduce principios nuevos al sistema legal colombiano, sino que busca reafirmar y garantizar el cumplimiento efectivo de los ya existentes, especialmente los principios constitucionales de equidad, eficiencia y progresividad, y los establecidos en las leyes vigentes en materia de transporte e infraestructura. La reforma se orienta a lograr un sistema de concesiones más justo, más transparente y más alineado con los intereses generales de la Nación, en el que el uso de recursos públicos y la carga sobre los usuarios estén justificados técnica y jurídicamente, y no respondan a desequilibrios estructurales, opacidad o discrecionalidad excesiva.

8. Contenido y aportes del proyecto de ley

El presente proyecto de ley propone una reforma sustancial al régimen jurídico de las concesiones viales en Colombia, con el propósito de corregir las deficiencias institucionales, técnicas y de gobernanza que han sido ampliamente identificadas por evaluaciones oficiales y por la experiencia acumulada en más de tres décadas de implementación del modelo. La propuesta se orienta a garantizar mayor trazabilidad en el ciclo contractual, fortalecer la participación territorial, mejorar la equidad en el cobro de peajes, y establecer mecanismos efectivos de control, evaluación y reversión de las concesiones.

En primer lugar, el proyecto establece como obligatoria la fase de prefactibilidad con un número plural de alternativas para todos los proyectos de infraestructura vial a ser desarrollados bajo esquemas de asociación público-privada o infraestructura vial con peaje a cargo de INVIAS o las Regiones. Esta fase debe incluir estudios técnicos, ambientales, jurídicos, financieros y sociales, así como análisis de impacto sobre las comunidades y territorios afectados; la elaboración de una programación de proyecto de manera técnica; la exigencia de incluir dentro de la estructuración del proyecto las que serán normas técnicas obligatorias con el fin de mejorar el control de calidad de las obras; la exigencia de establecer los requerimientos ambientales particulares del proyecto desde la etapa de factibilidad. Esta medida responde a la necesidad de reducir la improvisación, prevenir renegociaciones contractuales costosas, y garantizar que los proyectos respondan a una visión integrada del desarrollo territorial.

medidas, se espera consolidar un modelo más transparente, participativo y sostenible, en el que los beneficios de la inversión privada se armonicen con los derechos de los ciudadanos y los principios del Estado Social de Derecho.

9. Beneficios esperados del nuevo marco normativo

La adopción del nuevo marco normativo para las concesiones viales representa un avance significativo en la modernización institucional del país en materia de infraestructura. Esta propuesta legislativa no solo corrige distorsiones acumuladas en las últimas décadas, sino que genera las condiciones para que el modelo contribuya efectivamente al desarrollo territorial equitativo, la eficiencia fiscal y la gobernanza democrática.

Uno de los principales beneficios esperados es la mejora sustancial en la transparencia y trazabilidad de la gestión precontractual y contractual. La obligatoriedad de fases de prefactibilidad, los requisitos de estructuración técnica y la interoperabilidad de datos permitirán que cada proyecto cuente con una base técnica sólida, verificable y públicamente accesible. Con ello, se mitigan los riesgos de decisiones arbitrarias, renegociaciones onerosas y conflictos legales, que históricamente han afectado la ejecución y credibilidad del modelo de concesiones.

En segundo lugar, el nuevo marco legal promoverá una mayor equidad territorial y social en el acceso a la infraestructura vial, al exigir mecanismos de participación real de las entidades territoriales y a través de una estructura tarifaria más justa. Departamentos históricamente excluidos del desarrollo vial, o comunidades fuertemente impactadas por estaciones de peaje mal ubicadas o tarifas desproporcionadas, verán fortalecida su capacidad de incidencia y protección frente a decisiones que afectan directamente su bienestar y desarrollo económico.

En tercer lugar, se espera un impacto positivo en la eficiencia del gasto público y la sostenibilidad fiscal. La implementación de estudios técnicos exigentes desde etapas tempranas, acompañados por esquemas rigurosos de evaluación y control, contribuirán a reducir la desviación de costos, el uso ineficiente de recursos públicos, y la materialización de pasivos contingentes que hoy generan presiones presupuestales crecientes. Esto es especialmente relevante considerando que los compromisos de pagos futuros derivados de APPs han alcanzado niveles considerables en el presupuesto nacional.

Asimismo, el nuevo marco contribuirá a fortalecer la confianza ciudadana e institucional. La obligación de rendición de cuentas, el acceso público a la información técnica y financiera de los contratos, y la incorporación de mecanismos de vigilancia ciudadana robustos, como la veeduría sobre la fijación de tarifas y la fiscalización del cumplimiento de estándares de servicio, permitirán que la ciudadanía recupere un rol activo en la supervisión del modelo. Esto reducirá

el malestar social y las tensiones territoriales que han rodeado a varios proyectos concesionados.

Desde la perspectiva operativa, se anticipa una mejora integral en los niveles de servicio y control de calidad de las vías, producto del vínculo contractual obligatorio entre retribución y cumplimiento de estándares. Esto introduce incentivos adecuados para que los concesionarios mantengan en óptimas condiciones la infraestructura, con impactos directos en la seguridad vial, la competitividad logística y la calidad de vida de los usuarios.

Finalmente, el nuevo marco legal permitirá una planificación más coherente y estratégica del sistema vial nacional, al articular los proyectos de concesión con la planeación territorial, los planes maestros de transporte y los objetivos de desarrollo regional. Esta articulación, hasta ahora débil y fragmentaria, es fundamental para garantizar que las inversiones respondan a prioridades de largo plazo, y no solo a oportunidades de financiación privada o intereses coyunturales.

En conjunto, el proyecto sienta las bases para una transformación estructural del modelo de concesiones viales, alineada con los principios constitucionales de equidad, eficiencia y participación. Su aprobación por parte del Congreso no solo representa un ajuste técnico necesario, sino un compromiso ético e institucional con un desarrollo más justo, transparente y sostenible:

10. Conclusión y llamado al Congreso

El modelo de concesiones viales ha sido, sin lugar a dudas, una herramienta central para el desarrollo de la infraestructura del país en las últimas tres décadas. Sin embargo, su consolidación se ha dado en un entorno de profundas asimetrías institucionales, debilidades normativas y vacíos de control que han limitado su potencial transformador y han generado tensiones sociales, territoriales y fiscales que hoy son inocultables.

Las evaluaciones disponibles, coinciden en señalar la falta de planeación integral tanto en el período precontractual como en el contractual, los desequilibrios contractuales, la inequidad en la distribución de cargas, y la ausencia de mecanismos robustos de participación y trazabilidad. A pesar de la magnitud del modelo y de los compromisos presupuestales involucrados, Colombia no cuenta aún con una arquitectura normativa que garantice que cada proyecto responda a criterios técnicos, sociales y fiscales claramente definidos desde su origen hasta su cierre contractual.

Esta propuesta legislativa busca justamente corregir esas falencias, avanzando hacia un modelo más transparente, participativo, equitativo y fiscalmente responsable. No se trata de desmontar

el esquema de concesiones ni las vías con peaje a cargo de la Nación y los Entes Territoriales, sino de dotarlo de un marco jurídico moderno, coherente con las transformaciones del país, con las lecciones aprendidas y con las demandas legítimas de los ciudadanos y las entidades territoriales.

El Congreso de la República tiene en sus manos la oportunidad histórica de dar un paso firme hacia una política de infraestructura más democrática y sostenible. Este proyecto de ley no solo responde a las exigencias del presente, sino que anticipa los retos del futuro: la necesidad de una infraestructura resiliente, bien distribuida y gestionada con criterios de servicio público, eficiencia y equidad.

Por estas razones, se invita respetuosamente al Congreso a estudiar, debatir y aprobar esta iniciativa, como una muestra de compromiso con el interés general, la buena administración de los recursos públicos y el fortalecimiento institucional de Colombia.

11. Fundamento técnico y suscripción profesional del proyecto de ley

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 842 de 2003, el presente proyecto de ley ha contado con sustento técnico por parte de un profesional de la ingeniería debidamente matriculado, en atención a que su contenido se enmarca dentro de las actividades definidas como propias del ejercicio legal de la ingeniería en Colombia.

El artículo 2 de dicha ley establece que hacen parte del ejercicio profesional de la ingeniería, entre otras, la planeación, estructuración, diseño, evaluación y administración de obras de infraestructura vial, incluyendo carreteras, vías urbanas y rurales, así como todo lo relacionado con la planeación del transporte terrestre. Estas actividades están directamente vinculadas con el objeto de esta iniciativa legislativa, la cual busca regular integralmente las etapas de formulación, ejecución y seguimiento de proyectos viales con cobro de peaje.

De igual manera, el artículo 6 determina como requisito obligatorio para ejercer legalmente la ingeniería en el país, la inscripción en el Registro Profesional que administra el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería (COPNIA), mientras que el artículo 18 establece que todo trabajo relacionado con el ejercicio de la ingeniería debe ser dirigido por un ingeniero con matrícula profesional vigente en la rama respectiva. En consecuencia, la formulación técnica de este proyecto de ley ha sido realizada conforme a estas disposiciones legales.

En cumplimiento del artículo 33 de la Ley 842 de 2003, que impone a los profesionales el deber de abstenerse de emitir conceptos sin tener la convicción absoluta de estar debidamente informados, se deja constancia de que la propuesta normativa fue elaborada con sustento

técnico, normativo y ético, bajo responsabilidad profesional, garantizando su pertinencia y viabilidad desde la ingeniería de infraestructura.

Este proyecto de ley ha contado con sustento técnico del ingeniero José Fernando Botero Calderón (COPNIA 1122814855CLD), conforme a lo dispuesto por la Ley 842 de 2003 sobre el ejercicio legal de la ingeniería en Colombia:

José Fernando Botero Calderón
Ingeniero Industrial – Universidad Nacional de Colombia
Matrícula Profesional COPNIA No. 1122814855CLD
Fecha de expedición: 29 de noviembre de 2007
Especialista en Gerencia y Estructuración de Proyectos de Infraestructura

12. Circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés – artículo 291 de la Ley 5 de 1992:

Con base en el artículo 3º 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 ley 5 de 1992. 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 5 de 1992 quedará así:

ARTÍCULO 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todas los congresistas deberán declarar los conflictos De intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

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 vinculada.

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. (Negrilla propia)

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).

En el mismo sentido, ha manifestado ya la Honorable Corte Constitucional, que el inevitable interés político que subyace a una reforma constitucional, al concurrir con los intereses generales, no configura un conflicto de interés:

En sentencia C 294 de 2021 estableció lo siguiente:

“La regla general es que no cabe plantear impedimentos o recusaciones por conflicto de intereses con motivo del trámite de una reforma constitucional; estas figuras únicamente son procedentes en casos excepcionales en los que aparezca claramente demostrada la existencia de un interés privado concurrente en cabeza de un miembro del Congreso. Como por regla general las reformas constitucionales afectan por igual a todos los colombianos, independientemente de su condición o no de parlamentario, es inusual que algún congresista se encuentre particularmente privilegiado o perjudicado por un acto legislativo, y que, por lo mismo, de él se predique un conflicto de intereses. No se deben confundir, de un lado, los intereses políticos -inevitables en el ámbito parlamentario y sobre todo cuando se trata de reformar la Constitución- los cuales pueden concurrir con los intereses generales, con los denominados intereses meramente privados que, de otro lado, si están excluidos por la figura del conflicto de intereses -tales como los intereses económicos particulares del congresista o los intereses meramente personales y subjetivos de orden no político-. De admitirse que los intereses políticos a favor o en contra de una reforma constitucional inhiben a los congresistas de participar en su tramitación, muchas normas de la Carta se tornarían irreformables o pétreas, como por ejemplo todas las normas sobre el Congreso de la República, las elecciones, los partidos, la relación entre el gobierno y la oposición y las entidades territoriales”

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que, para la discusión y aprobación de este Proyecto de Acto Legislativo, no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

Bibliografía

- Agencia Nacional de Infraestructura. (2024). *Proyectos ANI - Modo Carretera*. Obtenido de Ani.gov.co: https://www.ani.gov.co/proyectos-ani-modo-carretera
Agencia Nacional de Infraestructura. (2024). *Proyectos ANI - Peajes*. Obtenido de https://www.ani.gov.co/proyectos-ani-peajes
Banco Mundial. (2023). *Logistics Performance Index*. Washington: Banco Mundial. Obtenido de https://lpi.worldbank.org/international/scorecard/column/C/COL/2023
Centro Nacional de Consultoría. (2017). *Evaluación prospectiva de los impactos económicos, sociodemográficos, espaciales y ambientales del programa de concesiones de cuarta generación 4G*, 2017: Departamento Nacional de Planeación.
Consejo Privado de Competitividad & Universidad del Rosario. (2025). *Índice Departamental de Competitividad 2025*. Obtenido de https://compite.com.co/indice-departamental-de-competitividad-idx/
Consejo Privado de Competitividad. (2025). *Informe Nacional de Competitividad 2025*. Obtenido de https://compite.com.co/wp-content/uploads/INC-2024.pdf
Econometría Consultores. (2010). *Evaluación del Modelo de Concesiones Viales en Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
El Tiempo. (29 de 05 de 2025). *Vía al Mar: gobernador de Antioquia y alcalde de Medellín cuentan cuándo estará lista la obra, en foro de EL TIEMPO*. Obtenido de https://www.eltiempo.com/economia/sectores/via-al-mar-gobernador-antioquia-y-alcalde-de-medellin-cuentan-cuando-estara-lista-la-obra-en-foro-de-el-tiempo-3458697#:~:text=esperamos%20que%20al%20final%20del,precis%C3%B3%20el%20alcalde%20de%20Medell%C3%ADn.
El Universal. (27 de 02 de 2025). *Cobro en el peaje de Turbaco ya ha sido suspendido más de 10 veces*. Obtenido de https://www.eluniversal.com.co/regional/bolivar/2025/02/27/cobro-en-el-peaje-de-turbaco-ya-ha-sido-suspendido-mas-de-10-veces/
Función Pública. (1995). *Gestor Normativo*. Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=296
Función Pública. (2012). *Gestor Normativo*. Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=45329
INFOBAE. (03 de 01 de 2025). *Polémica por peaje en la salida norte de Bogotá que subió más del 30%: Gobierno explicó por qué*. Obtenido de https://www.infobae.com/colombia/2025/01/03/polemica-por-peaje-a-la-salida-de-bogota-que-subio-mas-del-30-gobierno-explico-por-que/#:~:text=El%20duro%20incremento

%20en%20el,con%20el%20porcentaje%20final%20aplicado.&text=El%20Ministerio%20de%20Transporte%2

La W. (07 de 10 de 2013). *En vilo 10 kilómetros de la vía Pasto – Rumichaca – Chachagüi*. Obtenido de https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/en-vilo-10-kilometros-de-la-via-pasto-rumichaca-chachagui/20131007/nota/1989891.aspx

Ministerio de Transporte. (2024). *Anuario Nacional de Transporte*. Obtenido de https://mintransporte.shinyapps.io/transporteencifrasapp/

Revista Semana. (17 de 5 de 2023). *¿Cansados de Autopistas del Café? Profesionales, ciudadanos, empresarios y líderes se quejan ante el presidente Petro*. Obtenido de https://www.semana.com/nacion/armenia/articulo/cansados-de-autopistas-del-cafe-pr ofesionales-ciudadanos-empresarios-y-lideres-se-quejan-ante-el-presidente-petro/2023 57/

Transparencia por Colombia. (2020). *Ruta del Sol: una lucha contra la corrupción y la impunidad*. Obtenido de https://transparenciacolombia.org.co/caso-corrupcion-ruta-del-sol-ii/

Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte. (2024). *Historia de la concesiones carreteras en Colombia*. Obtenido de https://storymaps.arcgis.com/stories/ed04377c772c4d598bd872c3ba9481c2

Firma el honorable congresista,

Table with 2 columns and 2 rows containing signatures and names of congress members: GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA, DIEGO FERNANDO CAICEDO NAVAS, ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA, and OLGA BEATRIZ GONZALEZ CORREA.

MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA
Senador de la República

SENADO DE LA REPUBLICA
Secretaría General (Art. 133 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 22 del mes de Julio del año 2025
se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº 29 Acto Legislativo Nº _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: Guido Echeverri, Marcos Daniel Pineda, R. Diego Caicedo,
Roberto Ospina, Beatriz Gonzalez, Sebastián Gómez
SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 22 de Julio de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.029/25 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE DICTAN LINEAMIENTOS TÉCNICOS PARA LOS ESTUDIOS DE PREFACTIBILIDAD, FACTIBILIDAD, FIJACIÓN, DE TARIFAS DE LOS PEAJES E INVERSIÓN DE RECAUDO EN COLOMBIA", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA, MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA; y los Honorables Representantes DIEGO FERNANDO CAICEDO NAVAS, RODOLFO OSPINA OSPINA, BEATRIZ GONZÁLEZ CORREA, SEBASTIAN GÓMEZ GONZÁLEZ. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SEXTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.


DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 22 DE 2025

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SEXTA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA


LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA


DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

CONTENIDO

Gaceta número 1286 - Viernes, 1° de agosto de 2025

SENADO DE LA REPÚBLICA
PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de Ley número 28 de 2025 Senado, por medio de la cual se establece la naturaleza jurídica y el servicio público de las notarías	1
Proyecto de Ley número 29 de 2025 Senado, por medio del cual se dictan lineamientos técnicos para los estudios de prefactibilidad, factibilidad, fijación de tarifas de los peajes e inversión de recaudo en Colombia.....	8