



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° 2160

Bogotá, D. C., jueves, 13 de noviembre de 2025

EDICIÓN DE 17 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.secretariassenado.gov.co

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 466 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la exención del Impuesto sobre las Ventas (IVA) a la importación de productos bajo la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes, se modifica parcialmente el Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., noviembre de 2025

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

E. S. D.

Referencia: Radicación de proyecto de ley (texto y justificación).

Honorable Secretario General,

En virtud del artículo 150 y 154 de la Constitución Política de Colombia, el artículo 6° numeral 2, 139, 140, 145, de la Ley 5ª de 1992, me permito radicar ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el siguiente Proyecto de Ley, *“por medio de la cual se modifica la exención del Impuesto sobre las Ventas (IVA) a la importación de productos bajo la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes, se modifica parcialmente el Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones.*

Por lo anterior, se solicita darle el trámite correspondiente indicado en el artículo 144 y siguientes de la Ley 5ª de 1992.

Atentamente,

Cordialmente,

I. TEXTO PROPUESTO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 466 DE 2025

por medio de la cual se modifica el valor para la exención del Impuesto sobre las Ventas (IVA) a la importación de productos bajo la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes, se modifica parcialmente el Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente ley tiene por objeto modificar el valor del beneficio establecido en el literal j) del artículo 428 del Estatuto Tributario, para la importación de productos bajo la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes o

envíos de entrega rápida para compras ocasionales para consumo final.

Con ello se busca garantizar la equidad tributaria, nivelar las condiciones de competencia frente a entre productos nacionales e importados y combatir el contrabando técnico.

ARTÍCULO 2°. MODIFICACIÓN DEL LITERAL J) DEL ARTÍCULO 428 DEL ESTATUTO TRIBUTARIO. El literal j) del artículo 428 del Estatuto Tributario quedará así:

“j) La importación de bienes objeto de tráfico postal, envíos urgentes o envíos de entrega rápida cuyo valor no exceda de cincuenta dólares (USD 50), de acuerdo con lo establecido en cada acuerdo o Tratado de Libre Comercio, en virtud del cual se obligue expresamente al no cobro de este impuesto.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) establecerá los controles de fiscalización e investigación correspondientes para asegurar el pago efectivo del impuesto cuando haya lugar al mismo.

El beneficio establecido en este literal no podrá ser utilizado cuando las importaciones tengan fines comerciales.

Se entenderá que una importación tiene fines comerciales cuando:

A. El destinatario reciba más de tres (3) envíos en un mismo mes calendario.

B. El pedido sea gestionado a través de una plataforma digital o aplicación de comercio electrónico que intermedie, directa o indirectamente, la compraventa o distribución de bienes.

C. El remitente o destinatario figure como importador habitual o comerciante inscrito ante el Registro Único Tributario (RUT).

Por lo anterior, en todos los casos de envíos postales urgentes que ingresen al país solicitados mediante plataformas de comercio, las empresas de mensajería y los intermediarios de transporte internacional estarán obligados a identificar el medio de compra, el país de origen, el valor de la mercancía y el destinatario final, y a reportar dicha información a la DIAN en los términos que esta determine”.

ARTÍCULO 3°. BASE GRAVABLE. La base gravable para liquidar el Impuesto sobre las Ventas (IVA) en la importación de las mercancías de que trata el parágrafo del artículo anterior será el valor en aduanas de las mismas, determinado conforme a la normativa aduanera vigente.

ARTÍCULO 4°. IMPLEMENTACIÓN Y FISCALIZACIÓN. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), deberá, en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley, desarrollar la obligación que le impone el inciso segundo del literal j) del artículo 428 de Estatuto Tributario que incluye, entre otras, las siguientes actividades:

1. Identificar las subpartidas arancelarias correspondientes a productos que puedan ingresar con un valor inferior al establecido.

2. Facilitar la declaración y el pago electrónico del impuesto por parte del importador o del intermediario de la modalidad de envío.

3. Implementar mecanismos de gestión de riesgo para detectar subfacturación, descripción incorrecta de mercancías y fraccionamiento de los envíos que cumplan con lo establecido en el literal j) del artículo 428 del Estatuto Tributario.

4. Garantizar la interoperabilidad con las plataformas de comercio electrónico y las empresas de mensajería para asegurar el correcto cobro del tributo.

ARTÍCULO 5°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación, y su aplicación efectiva se dará seis (6) meses después de su publicación en el **Diario Oficial**, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El artículo 145 de la Ley 5ª de 1992 indica la exigencia de que todo proyecto de ley presentado ante la Secretaría General de la respectiva Corporación deberá contener un título, encabezamiento, parte dispositiva y exposición de motivos, por tal razón, el presente documento, expone los motivos por los cuales se presenta esta iniciativa legislativa.

2.1. COMPETENCIA

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

2.2. CONTENIDO, OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El **OBJETO** central de este proyecto de ley es la adopción de una medida de política económica y fiscal de carácter urgente y específico, orientada a la protección de la industria nacional colombiana.

El proyecto busca corregir la severa distorsión competitiva generada por el régimen de importaciones “de minimis”, el cual es sistemáticamente explotado por plataformas digitales de comercio electrónico transfronterizo para comercializar sus productos en el territorio nacional con una ventaja tributaria artificial del 19% de IVA.

La finalidad última es restaurar el principio de equidad tributaria, salvaguardar cerca del 99% de las empresas colombianas que generan bienes y productos nacionales, protegiendo los empleos que dependen de este sector productivo, y modernizar la respuesta del Estado frente a los modelos de negocio disruptivos de la economía digital que hoy amenazan la industria nacional.

Este proyecto de ley se encuentra integrado por el siguiente **CONTENIDO**:

ARTÍCULO	CONTENIDO
1	Objeto
2	Modificación del Estatuto Tributario y eliminación del literal
3	Base Gravable
4	Implementación y Fiscalización
5	Vigencia

La **JUSTIFICACIÓN** de este proyecto de ley tiene su fundamento en

2.2.1. El Mecanismo de la Distorsión: Aplicaciones Digitales y el Abuso del Régimen “De Minimis”

El artículo 428 literal j) del Estatuto Tributario permite que las importaciones inferiores a USD 200 ingresen al país sin pagar IVA ni arancel, siempre que sean compras personales y sin carácter comercial. Sin embargo, este beneficio ha sido sistemáticamente desnaturalizado por plataformas extranjeras que fraccionan pedidos y utilizan intermediarios para introducir mercancía a gran escala.

Estas plataformas no son simples tiendas en línea; son ecosistemas logísticos y de marketing altamente sofisticados cuyo modelo se perfecciona en tres pasos:

1. Captura del Consumidor: A través de inversiones millonarias en publicidad en redes sociales (Instagram, TikTok, Facebook) y el uso de algoritmos de Inteligencia Artificial, estas aplicaciones se instalan en los teléfonos de millones de colombianos, creando una demanda constante mediante la microsegmentación y la promoción de tendencias de consumo ultrarrápido.



2. Transacción Individualizada: Cada compra realizada por un consumidor, sin importar si forma parte de una ofensiva comercial de millones de transacciones diarias, es procesada como un envío individual e independiente. El sistema está diseñado para que el valor de cada paquete casi nunca supere el umbral de los 200 dólares.



3. Explotación de la Ventaja Fiscal: Al ingresar al país como un envío “de minimis”, el paquete está legalmente exento del 19% de IVA. Esto se traduce en una ventaja de precio directa e insuperable.

Es por lo anterior que un bien vendido por un productor nacional en \$100.000 debe incluir \$19.000 de IVA; la aplicación internacional vende un producto similar en \$81.000 y aun así obtiene el mismo ingreso base.

Este fenómeno constituye un **contrabando técnico a escala masiva, amparado por una norma obsoleta**, por lo que NO se trata de una evasión, sino de una elusión tributaria sistemática y planeada que se opone a la política de fomento de la industria nacional y de equidad fiscal del país.

2.2.2. Importaciones de Bajo Costo – minimis

A pesar de que la importación de todo tipo de bienes o servicios se encuentra sujeta al pago de IVA, la importación de productos de bajo costo, minimis¹, se encuentra exenta del pago de este impuesto al momento de ingresar al país.

Esta medida, fue incorporada por medio de la Ley 1607 de 2012 como reflejo de una práctica ampliamente usada en su momento a nivel internacional, y que permitía reducir el costo de recaudo del IVA.

De acuerdo con la OCDE², en años donde las mercancías de bajo costo representaban una pequeña proporción del comercio total, la importación de minimis por medio del sistema arancelario tradicional generalmente implicaba mayores costos relativos a los beneficios percibidos por el recaudo del impuesto.

No obstante, el incremento acelerado del comercio minorista (retail) digital durante los últimos años, se ha traducido en un aumento del costo por la exención del IVA a los minimis. Gracias al auge reciente del retail digital, se ha observado un incremento acelerado del comercio de productos de bajo costo por medio de Internet, especialmente por parte de negocios localizados en jurisdicciones donde no causan el pago de IVA³.

Lo anterior, se traduce en la disminución de la equidad horizontal con empresas domésticas, las cuales enfrentan una desigualdad de condiciones debido al pago de impuestos al interior del país, y de acuerdo con la Acción 1 del programa BEPS⁴, este es una problemática que requiere ser atendida para equiparar los costos y beneficios del recaudo de IVA a nivel internacional.

¹ Corresponde a la importación de bienes de tráfico postal, envíos urgentes o envíos de entrega rápida con valor inferior a USD 200, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral j) del artículo 428 del ET.

² OECD. (2024). Consumption Tax Trends 2024: VAT/GST and Excise, Core Design Features and Trends. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/dcd4dd36-en>.

³ Ibid.

⁴ OECD. (2015). Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 - 2015 Final Report. OECD/ G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264241046-en>.

En consecuencia, durante los últimos años, varios países han optado por la eliminación de la exención del IVA a los minimis, incrementando el recaudo y eliminando las distorsiones que esta exención genera, resaltando en particular, que desde 2018, países como Australia, Nueva Zelanda, Noruega, Suiza, Reino Unido y la Unión Europea han eliminado o modificado la exención a los minimis, con el objetivo de igualar las condiciones entre comercio retail doméstico y el retail por medio de canales virtuales.

Asimismo, existen ejemplos recientes de países que también han implementado la eliminación de la exención a la importación de productos de bajo costo, como el caso Estados Unidos, en donde existía una exención de IVA a la importación de minimis por valor inferior a los USD 800⁵. En la actualidad, de acuerdo con el estudio Consumption Tax Trends 2024 de la OCDE⁶, solo 10 países de una muestra de 37 presentan algún tipo de exención en la importación de minimis, entre los cuales Colombia resalta por presentar el segundo umbral más alto (USD 200), solo superado por Costa Rica (\$500).

De esta forma, el presente Proyecto de Ley propone la derogación del numeral j del artículo 428 del ET, eliminando así la exención de IVA a la importación de minimis, y con esta modificación, se busca eliminar las distorsiones negativas de esta exención sobre el comercio local, así como fortalecer el recaudo del IVA al interior del territorio nacional. De acuerdo con estimaciones realizadas por la DIAN, la implementación de esta propuesta permitiría incrementar el recaudo en aproximadamente \$640 mm para el año 2026.

2.2.3. La Urgencia de Nivelar el Terreno: Equidad, Empleo y Soberanía Productiva

La presente ley es una respuesta directa y necesaria a esta realidad social y actual; no busca prohibir ni limitar el comercio electrónico, ni mucho menos, sino que busca modernizar la regulación para que refleje las realidades del comercio del siglo XXI protegiendo una empresa nacional compuesta por productores, fabricantes y exportadores.

Es necesario regular el tema por:

- **Por Equidad Tributaria (Art. 363, Constitución Política):** Es insostenible que una PYME en Itagüí, Bogotá o Cúcuta deba competir con una corporación multinacional que goza de una exención del 19% de IVA por el simple hecho de operar a través de una aplicación.

⁵ De acuerdo con la Ley 119-21, sección 70531, la eliminación de la exención del IVA a las importaciones de bajo costo será efectiva a partir del 1 de julio de 2027. Adicionalmente, se crean multas por un valor de USD 5.000 por el no cumplimiento de esta disposición, y de USD 10.000 por reincidencia.

⁶ OECD. (2024). Consumption Tax Trends 2024: VAT/GST and Excise, Core Design Features and Trends. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/dcd4dd36-en>.

Esta ley elimina ese privilegio y obliga a todos los actores a competir bajo la misma carga impositiva.

- **Por la Protección del Empleo:** La pérdida de cada punto porcentual de participación de mercado de la industria nacional frente a estas importaciones se traduce en la destrucción de miles de empleos formales.

Gravar estas importaciones no solo frena la sangría de puestos de trabajo, sino que incentiva la reinversión en la producción local.

- **Por Soberanía Productiva:** Un país que renuncia a su capacidad de producir bienes esenciales como el vestuario y el calzado, pierde autonomía y se vuelve vulnerable a las fluctuaciones de las cadenas de suministro globales.

Fortalecer la industria nacional es una decisión estratégica.

2.2.4. Justificación Técnica y Económica: Una Medida Quirúrgica y Factible

La solución que propone este proyecto es tecnológicamente viable y económicamente racional.

En primer lugar, la viabilidad Técnica, aquí, la DIAN tiene la capacidad de implementar esta medida, donde la fiscalización se focalizará en las subpartidas arancelarias de los productos.

La clave de la implementación, como lo demuestra la experiencia en la Unión Europea, es hacer responsables a los facilitadores del comercio: **las propias plataformas y las empresas de mensajería.**

La ley mandata a la DIAN a desarrollar los mecanismos para que estas empresas liquiden y recauden el IVA en el punto de venta digital, así, si una aplicación puede procesar un pago con tarjeta de crédito en milisegundos, también puede liquidar y añadir el impuesto correspondiente al país de destino.

Por otro lado, la racionalidad Económica, pues el impacto fiscal de esta medida es positivo por partida doble. Primero, genera un recaudo directo que hoy el Estado no percibe y segundo, y más importante, genera un **beneficio económico indirecto** al proteger la base gravable existente (empresas nacionales), preservar el empleo (y el consumo que este genera) y fomentar un entorno de competencia leal que atraiga inversión a la industria local.

El costo fiscal de no actuar y permitir el desmantelamiento de este sector es incalculablemente mayor que cualquier costo de implementación.

2.2.5. EVIDENCIAS DE USO INDEBIDO

El informe de justificación del Proyecto de Ley 300 de 2024 Cámara, presentado por el Ministerio de Hacienda, señaló que, aunque en Colombia todas las importaciones de bienes y servicios están sujetas al IVA, las operaciones de bajo valor (régimen de minimis) se encuentran exentas del pago de este impuesto en el momento de su ingreso al país.

Esta excepción fue incorporada mediante la Ley 1607 de 2012, siguiendo una práctica común en la mayoría de las economías de la OCDE en ese momento, cuyo propósito era simplificar la administración tributaria y reducir los costos de recaudo asociados a operaciones de escaso valor fiscal.

Según la OCDE, en los años en que las mercancías de bajo valor representaban una fracción mínima del comercio internacional, los costos administrativos de gravar estos envíos superaban los ingresos obtenidos por el recaudo del IVA, razón por la cual su exención era económicamente eficiente. Sin embargo, el crecimiento acelerado del comercio digital minorista en los últimos años transformó este panorama. El auge de plataformas internacionales que venden directamente al consumidor, muchas de ellas radicadas en jurisdicciones donde no se genera IVA, ha provocado un aumento significativo del volumen de envíos de bajo costo, incrementando el costo fiscal de la exención.

Este fenómeno ha erosionado la equidad tributaria, ya que las empresas nacionales que operan formalmente dentro del país sí deben asumir el IVA y otros gravámenes, enfrentando condiciones competitivas desiguales.

De acuerdo con la Acción 1 del Plan BEPS de la OCDE, este tipo de asimetrías fiscales debe corregirse mediante mecanismos que nivelen las cargas tributarias entre el comercio local y el transfronterizo.

En respuesta, numerosos países han eliminado o modificado sus regímenes de exención para los minimis.

Desde 2018, Australia, Nueva Zelanda, Noruega, Suiza, el Reino Unido y la Unión Europea han eliminado el beneficio o ajustado sus umbrales con el objetivo de equiparar las condiciones entre el comercio tradicional y el digital. Incluso Estados Unidos, que históricamente mantenía una exención para envíos inferiores a USD 800, ha empezado a restringirla para ciertos países de origen y categorías de producto.

El estudio “Consumption Tax Trends 2024” de la OCDE evidencia esta tendencia: solo 10 de los 37 países analizados mantienen algún tipo de exención en importaciones de bajo valor. En ese grupo, Colombia sobresale por tener el segundo umbral más alto del mundo (USD 200), superada únicamente por Costa Rica (USD 500), lo que la posiciona entre las jurisdicciones más permisivas en esta materia.

De acuerdo con el mismo proyecto de ley citado, se afirma que en 2024 las importaciones por tráfico postal y envíos urgentes de hasta USD 200 alcanzaron USD 1.552 millones, el doble que en 2022. Este mismo análisis señala que la diferencia de precio frente al comercio formal puede ir de 19 % a 60 %, lo que incentiva *showrooming*: probar en tienda física y comprar por la ruta exenta.

Para conocer la prueba del uso abusivo del beneficio otorgado en el régimen de “minimis”, basta con visitar cualquier población en Colombia y evidenciar los “Centros de Distribución” informales, que quienes comercializan este tipo de elementos

han establecido para la distribución a clientes finales.

Es claro que la importación de estos productos de manera fraccionada se hace con la intención de su reventa desnaturalizando la exención de arancel e IVA otorgada en la norma.

Las fotos que a continuación se aportan como evidencias, son de ciudades capitales de departamento como Cúcuta y Popayán, pero también de poblaciones como Andes, Antioquia (población de 43.000 habitantes) y Titiribí, Antioquia (población de 12.000 habitantes que recibe entre 80 y 100 bolsas de las SHEIN al día). Así mismo, en algunas poblaciones ya identifican sus locales comerciales como “Centros de Distribución” de SHEIN.

	
Popayán, Cauca	Popayán, Cauca.
	
Buzón Shein, Titiribí, Antioquia	Buzón Shein, Titiribí, Antioquia
	
	
Buzón plataformas digitales, Andes, Antioquia.	

2.2.6. CIFRAS RELEVANTES:

- USD 1.552 millones en 2024 por envíos ≤ USD 200. Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Exposición de motivos – Proyecto de Ley

número 300 de 2024 (Ley de Financiamiento). Bogotá, D. C., 2024. (MinHacienda, Exposición de Motivos Proyecto de Ley número 300/2024).

- Crecimiento de venta por unidades en 2024 x 2 respecto de 2022. Fuente: Cálculo incluido en la exposición de motivos del Proyecto de Ley número 300 de 2024, con base en estadísticas de comercio exterior de la DIAN (2022-2024). MinHacienda, Exposición de Motivos Proyecto de Ley número 300/2024.
- Origen China ≈ 75 % y composición textil/confección/calzado/accesorios ≈ 60 %. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Estadísticas de comercio exterior: importaciones por tráfico postal y envíos urgentes, 2022–2024.
- Recaudo dejado de percibir ≈ COP 1,8 billones. Estimación con base en datos de comercio exterior de la DIAN (2024) y tarifas promedio arancelarias y de IVA reportadas por la Organización Mundial del Comercio (OMC) (Trade Policy Review Colombia 2024).
- Comercio electrónico 2023: COP 62,1 billones y 370,5 millones de transacciones. Fuente: Cámara Colombiana de Comercio Electrónico (CCCE). Informe de comportamiento del comercio electrónico en Colombia 2023. Bogotá, D. C., febrero de 2024. CCCE, Informe e-Commerce Colombia 2023.

2.2.7. ABUSO DEL DERECHO Y RÉGIMEN DE COMPETENCIA

Cuando un operador divide pedidos, usa reiteradamente el tope de USD 200 o importa unidades idénticas con destino a reventa, usa un beneficio fiscal para un fin distinto al legislado: eso es abuso del derecho (art. 83 C.P.). La jurisprudencia ha sancionado la fragmentación para eludir tributos.

Esto genera competencia desleal frente a productores nacionales y comercio organizado que sí pagan tributos.

El abuso en materia tributaria en Colombia está regulado principalmente por el artículo 869 del Estatuto Tributario (ET). Este artículo, introducido por la Ley 1819 de 2016, otorga a la DIAN la facultad de reconfigurar operaciones o series de operaciones que constituyan abuso tributario y, en consecuencia, desconocer sus efectos fiscales.

En línea con lo anterior se considera abuso tributario cuando se utilizan actos o negocios jurídicos artificiosos sin un propósito económico o comercial válido, con el objetivo de obtener un provecho tributario. Así mismo, se consideran artificiosos aquellos actos o negocios que no son razonables en términos económicos, generan un beneficio fiscal elevado sin asumir riesgos empresariales, o cuya forma legal esconde la verdadera intención de las partes. En estos casos, la DIAN tiene la potestad de determinar la verdadera naturaleza de una operación, más allá de cómo la presente el contribuyente, y calcular los impuestos, intereses y sanciones correspondientes.

2.2.8. COMPARATIVO CON OTRAS LEGISLACIONES

Colombia posee uno de los umbrales más altos y permisivos del continente, lo que la convierte en un destino atractivo para estrategias de evasión fiscal.

PAÍS / REGIÓN	LÍMITE “DE MINIMIS”	CONDICIONES Y RESTRICCIONES
EE. UU.	USD 800	Desde 2025, excluye a China y Hong Kong por abuso comercial. Exige identificación del destinatario final.
UNIÓN EUROPEA	EUR 150	Se aplica solo a compras personales, con registro obligatorio del vendedor en el sistema IOSS (Import One Stop Shop).
MÉXICO	USD 50	Solo para uso personal; prohíbe importaciones repetitivas de un mismo proveedor.
BRASIL	USD 50	Exclusivamente para envíos entre personas naturales; ventas comerciales pagan arancel e IVA.
COLOMBIA	USD 200	Exento de IVA y arancel, sin control sobre uso comercial .

2.3. BREVE MARCO NORMATIVO DEL PROYECTO

Marco Constitucional se encuentra el numeral 15 del artículo 150 constitucional le otorga la competencia al Congreso de la Republica para realizar leyes de honores.

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

1. *Interpretar, reformar y derogar las leyes.*
(...)
19. *Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:*

a) *Organizar el crédito público;*

b) *Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República;*

c) *Modificar, por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas;*
(...)”.
- Por otro lado, el artículo 83 constitucional, referente a la buena fe, no ampara conductas orientadas a aprovechar un beneficio pensado para consumidores finales para introducir mercancía con destino a comercialización.
- ARTÍCULO 83.** *Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.*

Por otro lado, el Estatuto Aduanero (Dec. 1165 de 2019) y su reglamentación DIAN regulan los envíos de entrega rápida/tráfico postal mediante la creación de un marco normativo para los servicios de mensajería y paquetería, estableciendo requisitos para su operación y garantizando el cumplimiento de la normativa aduanera.

Además, este decreto prohíbe la fragmentación de envíos, es decir, no se permite dividir un solo envío en múltiples partes para intentar eludir los límites de valor o peso establecidos, lo que podría incurrir en sanciones por parte de la autoridad aduanera.

Finalmente, una interpretación restrictiva de exenciones, donde la jurisprudencia contenciosa ha reiterado que los beneficios tributarios se interpretan de forma restrictiva y su uso para finalidades distintas configura abuso del derecho.

2.4. IMPACTO FISCAL

De acuerdo con la Ley 819 de 2003, este proyecto en vez de generar un impacto fiscal negativo, genera un impacto fiscal positivo, pues no ordena un nuevo gasto público, sino que crea una fuente de ingresos para la Nación, y aunque el objetivo principal no es el recaudo, sino la protección industrial, se espera un aumento en los ingresos tributarios.

Los costos de implementación para la DIAN son marginales y pueden ser asumidos con su presupuesto de modernización, pues se trata de una focalización de sus capacidades de fiscalización ya existentes sobre un fenómeno digital claramente identificado.

El artículo 7° de la Ley 869 de 2008, sobre el análisis de impacto fiscal en los proyectos de ley dice:

“ARTÍCULO 7°. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

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

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la **Gaceta del Congreso**.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.

Se evidencia entonces con lo expuesto en el marco constitucional, jurisprudencial y legal que, este proyecto de ley cumple con lo estipulado en la Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.

2.5. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

La radicación, discusión y votación del presente proyecto de ley no genera conflictos de interés, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, toda vez que cualquier beneficio o carga en el que pueda existir un eventual interés coincide o se fusiona con los intereses del electorado, dado el carácter de general de aquellos.

Para esto, la segunda parte del artículo 286 de la Ley 5° de 1992 expone unos casos en específico en la cual la misma ley entiende que no existe conflicto de intereses:

“ARTÍCULO 286. RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERÉS DE LOS CONGRESISTAS.

(...)

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

- a) Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.
- b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el Congresista en el futuro.
- c) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.
- d) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el Congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.
- e) <Literal INEXEQUIBLE>
- 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.

(...)”.



**PROYECTO DE LEY NÚMERO 467 DE
2025 CÁMARA**

por la cual se modifica la Ley 1508 de 2012 y se fortalece la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información en materia de asociaciones público privadas y se dictan otras disposiciones” - Ley Peajes sin Secretos.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. OBJETO. La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 1508 de 2012, en el sentido de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en materia de Asociaciones Público Privadas (APP) respecto a la información en etapa de prefactibilidad, y sobre la administración y la inversión de los recursos en las APP que involucren recaudo directo de recursos de los usuarios finales de la infraestructura pública y/o sus servicios asociados concesionados a través de esta figura; esto, en aras de afianzar la capacidad de la ciudadanía para ejercer control social sobre la información de las APP.

ARTÍCULO 2º. Modifíquese el artículo 14 de la Ley 1508 de 2012, así:

ARTÍCULO 14. ESTRUCTURACIÓN DE PROYECTOS POR AGENTES PRIVADOS. Los particulares podrán estructurar proyectos de infraestructura pública o para la prestación de sus servicios asociados, por su propia cuenta y riesgo, asumiendo la totalidad de los costos de la estructuración, y presentarlos a consideración de las entidades estatales competentes.

El proceso de estructuración del proyecto por agentes privados estará dividido en dos (2) etapas, una de prefactibilidad y otra de factibilidad.

En la etapa de prefactibilidad el originador de la propuesta deberá señalar claramente la descripción completa del proyecto incluyendo el diseño mínimo en etapa de prefactibilidad, construcción, operación, mantenimiento, organización y explotación del mismo, alcance del proyecto, estudios de demanda en etapa de prefactibilidad, especificaciones del proyecto, su costo estimado y la fuente de financiación.

Para la etapa de factibilidad, la iniciativa para la realización del proyecto deberá comprender: el modelo financiero detallado y formulado que fundamente el valor del proyecto, descripción detallada de las fases y duración del proyecto, justificación del plazo del contrato, análisis de riesgos asociados al proyecto, estudios de impacto ambiental, económico y social, y estudios de factibilidad técnica, económica, ambiental, predial, financiera y jurídica del proyecto.

En la etapa de factibilidad el originador del proyecto deberá anexar los documentos que acrediten su capacidad jurídica, financiera o de potencial financiación, de experiencia en inversión o de estructuración de proyectos o para desarrollar el proyecto, el valor de la estructuración del proyecto y

una minuta del contrato a celebrar que incluya, entre otros, la propuesta de distribución de riesgos.

En esta etapa se deberá certificar que la información que entrega es veraz y es toda de la que dispone sobre el proyecto. Esta certificación deberá presentarse mediante una declaración juramentada.

La información presentada en la etapa de prefactibilidad será de acceso público, y la presentada en la etapa de factibilidad gozará de confidencialidad y reserva legal.

No podrán presentarse iniciativas en los casos en que correspondan a un proyecto que, al momento de su presentación modifiquen contratos o concesiones existentes o para los cuales se haya adelantado su estructuración por parte de cualquier entidad estatal. Tampoco se aceptarán aquellas iniciativas que demanden garantías del Estado o desembolsos de recursos del Presupuesto General de la Nación, las entidades territoriales o de otros fondos públicos, superiores a los establecidos en la presente ley.

Cuando existan varios originadores para un mismo proyecto, tendrá prioridad para su estudio el primero que radique una oferta ante la entidad estatal competente y que posteriormente sea declarada por esta como viable.

ARTÍCULO 3º. Adiciónese un artículo nuevo al Título IV “DISPOSICIONES COMUNES DE LOS PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA” de la Ley 1508 de 2012, así:

ARTÍCULO 38A. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS. En el marco de APP que involucren el recaudo directo de recursos de los usuarios finales de la infraestructura pública o sus servicios asociados, tales como peajes, tarifas, tasas, contribuciones u otros cobros autorizados contractualmente, en consideración a que dichos recursos provienen del patrimonio de los ciudadanos y constituyen una contribución al financiamiento del proyecto, las entidades estatales, en coordinación con sus contratistas, deberán garantizar la publicidad activa de la información relacionada con la administración y la inversión de dichos recursos.

La información deberá publicarse de manera trimestral en el Registro Único de Asociaciones Público Privadas (RUApp) del Departamento Nacional de Planeación o en un portal de acceso público para la ciudadanía, así como estar disponible en el marco del ejercicio del derecho fundamental de petición, en formatos abiertos y accesibles, incluyendo como mínimo:

a) Recaudo: monto total recaudado con discriminación mensual y acumulada;

b) Destinación desagregada: aplicación específica de los recursos en construcción, operación, mantenimiento, mejoras al proyecto o servicio de la deuda;

c) Control: informes de interventoría o auditoría relacionados con la gestión de estos recursos;

d) Desempeño: indicadores de cumplimiento de las obligaciones contractuales financiadas con los recursos recaudados;

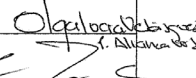
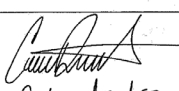
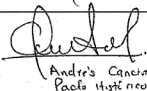
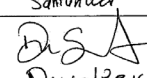
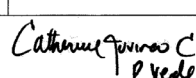
e) Participación: mecanismos de petición, queja, reclamo y sugerencia ciudadana respecto al manejo de los recursos recaudados.

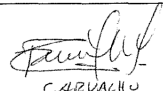
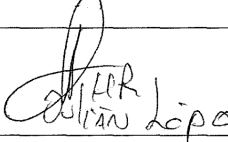
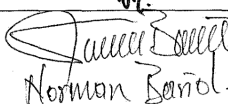
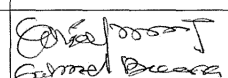
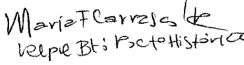
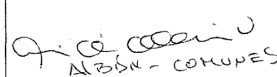
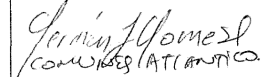
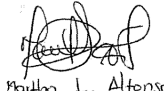
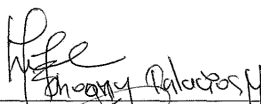
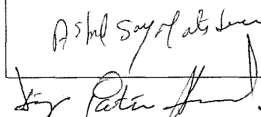
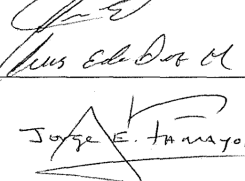
Esta obligación se mantendrá vigente durante toda la etapa contractual. El incumplimiento de la misma será sancionado conforme al régimen disciplinario aplicable a cada sujeto obligado, sin perjuicio de las acciones contractuales correspondientes.

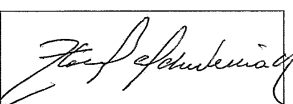
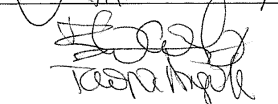
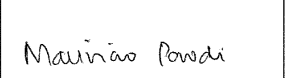
Parágrafo. Para efectos de este artículo se entiende por usuarios finales las personas naturales o jurídicas que utilizan directamente la infraestructura pública y/o sus servicios asociados, objeto del contrato de APP.

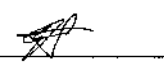
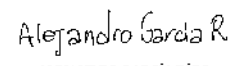
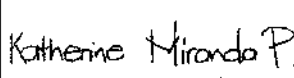
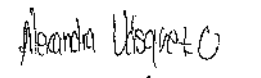
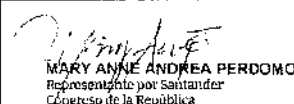
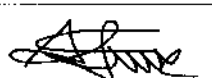
ARTÍCULO 4°. REGLAMENTACIÓN. El Gobierno nacional, en cabeza del Departamento Nacional de Planeación o quien haga sus veces, reglamentará lo dispuesto en la presente Ley en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia.

ARTÍCULO 5°. VIGENCIA. La presente ley entrará a regir a partir de su promulgación. De los Honorables Congressistas,

 CAROLINA GIRALDO BOTERO Representante a la Cámara por Risaralda	 Santiago Osorio Gaviria Senador de la República
 Carlos Andrés Arango Representante a la Cámara por Santander	 Andrés Camacho C. Representante a la Cámara por Cundinamarca
 Dwaiver	 Catherine Pardo C. Representante a la Cámara por Antioquia

 CARVALLO	 LIPSA
 Norman Baiol	 Carmel Barrera
 Maria Farrazo	 Julia Miranda
 ALBON - COMUPES	 DOMEST
 Martha L. Alfonso	 BALBUENA
 PATRICK	 JOSE E. TAYO

 FABIAN DIAZ PLATA Senador de la República	 ALEJANDRO GARCÍA RÍOS Representante a la Cámara por Risaralda
 KATHERINE MIRANDA Representante a la Cámara	 LEIDER ALEXANDRA VÁSQUEZ OCHOA Representante a la Cámara por Cundinamarca

 FABIAN DIAZ PLATA Senador de la República	 ALEJANDRO GARCÍA RÍOS Representante a la Cámara por Risaralda
 KATHERINE MIRANDA Representante a la Cámara	 LEIDER ALEXANDRA VÁSQUEZ OCHOA Representante a la Cámara por Cundinamarca
 MARY ANNE ANDREA PERDOMO Representante por Santander Congreso de la República	 JULIÁN FEINADO RAMÍREZ Representante a la Cámara por Antioquia
 WILLIAM FERNÁNDEZ MARTÍNEZ Representante a la Cámara CITREP No. 7 Meta - Guaviare	

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CONTENIDO

1. Objetivo de la iniciativa
2. Contenido del proyecto
3. Fundamentos constitucionales y jurisprudenciales

3.1. Alineación con mandatos constitucionales

3.2. Recuento jurisprudencial de la Ley 1508 de 2012
4. Antecedentes
5. Justificación del proyecto

5.1. Problemas que se buscan atender

5.2. Datos y cifras de validación del problema

5.3. Este proyecto cómo le mejora la vida a las personas y a quién beneficia
6. Conflictos de interés
7. Proposición

1. OBJETIVO DE LA INICIATIVA

Este proyecto de ley tiene por objeto modificar la Ley 1508 de 2012, en el sentido de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en materia de Asociaciones Público Privadas (APP) respecto a la información en etapa de prefactibilidad, y sobre la administración y la inversión de los recursos en las APP que involucren recaudo directo de recursos de los usuarios finales de la infraestructura pública y/o sus servicios asociados concesionados a través de esta figura (como ocurre con los peajes de la red vial nacional concesionada); esto, en aras de afianzar la capacidad de la ciudadanía para ejercer control social sobre la información de las APP.

Entre otros, este proyecto de ley le apunta a:

- Eliminar la regla de confidencialidad y reserva general de la información en las APP de iniciativa privada. Se propone que la información en la etapa de prefactibilidad, que no comprende el modelo financiero detallado, ni la descripción detallada de las fases, ni el análisis de riesgos, entre otros, sea de acceso público. Esto, con el objetivo de que la ciudadanía deje de estar a ciegas respecto a megaproyectos con gran impacto social y económico en sus comunidades y regiones, a causa de la regla general de confidencialidad y reserva. Aun con esto, en aras de proteger la propiedad intelectual de los originadores privados y la información que producen, bajo su cuenta y riesgo, de naturaleza más especializada, se conserva la reserva legal para los componentes de la etapa de factibilidad.
- Crear la obligación de publicar la información relacionada con la administración y la inversión de recursos en el marco de APP que

involucren recaudo directo de los usuarios finales de la infraestructura pública o sus servicios asociados, tales como peajes, tarifas, tasas, contribuciones u otros cobros autorizados contractualmente, en consideración a que dichos recursos provienen del patrimonio de los ciudadanos y constituyen una contribución al financiamiento del proyecto.

- Reforzar la participación ciudadana y el control social al garantizar acceso oportuno a la información.

• **CONTENIDO DEL PROYECTO**

El presente proyecto de ley consta de cinco (5) artículos, así:

- **Artículo 1°.** Objeto.
- **Artículo 2°.** Modificación al artículo 14 de la Ley 1508 de 2012.

Artículo 14 Ley 1508 de 2012	Modificación propuesta
ARTÍCULO 14. ESTRUCTURACIÓN DE PROYECTOS POR AGENTES PRIVADOS. Los particulares podrán estructurar proyectos de infraestructura pública o para la prestación de sus servicios asociados, por su propia cuenta y riesgo, asumiendo la totalidad de los costos de la estructuración, y presentarlos de forma confidencial y bajo reserva a consideración de las entidades estatales competentes. El proceso de estructuración del proyecto por agentes privados estará dividido en dos (2) etapas, una de prefactibilidad y otra de factibilidad. En la etapa de prefactibilidad el originador de la propuesta deberá señalar claramente la descripción completa del proyecto incluyendo el diseño mínimo en etapa de prefactibilidad, construcción, operación, mantenimiento, organización y explotación del mismo, alcance del proyecto, estudios de demanda en etapa de prefactibilidad, especificaciones del proyecto, su costo estimado y la fuente de financiación. Para la etapa de factibilidad, la iniciativa para la realización del proyecto deberá comprender: el modelo financiero detallado y formulado que fundamente el valor del proyecto, descripción detallada de las fases y duración del proyecto, justificación del plazo del contrato, análisis de riesgos asociados al proyecto, estudios de impacto ambiental, económico y social, y estudios de factibilidad técnica, económica, ambiental, predial, financiera y jurídica del proyecto. En la etapa de factibilidad el originador del proyecto deberá anexar los documentos que acrediten su capacidad jurídica, financiera o de potencial financiación, de experiencia en inversión o de estructuración de proyectos o para desarrollar el proyecto, el valor de la estructuración del proyecto y una minuta del contrato a celebrar que incluya entre otros, la propuesta de distribución de riesgos. En esta etapa se deberá certificar que la información que entrega es veraz y es toda de la que dispone sobre el proyecto. Esta certificación deberá presentarse mediante una declaración juramentada.	ARTÍCULO 14. ESTRUCTURACIÓN DE PROYECTOS POR AGENTES PRIVADOS. Los particulares podrán estructurar proyectos de infraestructura pública o para la prestación de sus servicios asociados, por su propia cuenta y riesgo, asumiendo la totalidad de los costos de la estructuración, y presentarlos a consideración de las entidades estatales competentes. El proceso de estructuración del proyecto por agentes privados estará dividido en dos (2) etapas, una de prefactibilidad y otra de factibilidad. En la etapa de prefactibilidad el originador de la propuesta deberá señalar claramente la descripción completa del proyecto incluyendo el diseño mínimo en etapa de prefactibilidad, construcción, operación, mantenimiento, organización y explotación del mismo, alcance del proyecto, estudios de demanda en etapa de prefactibilidad, especificaciones del proyecto, su costo estimado y la fuente de financiación. Para la etapa de factibilidad, la iniciativa para la realización del proyecto deberá comprender: el modelo financiero detallado y formulado que fundamente el valor del proyecto, descripción detallada de las fases y duración del proyecto, justificación del plazo del contrato, análisis de riesgos asociados al proyecto, estudios de impacto ambiental, económico y social, y estudios de factibilidad técnica, económica, ambiental, predial, financiera y jurídica del proyecto. En la etapa de factibilidad el originador del proyecto deberá anexar los documentos que acrediten su capacidad jurídica, financiera o de potencial financiación, de experiencia en inversión o de estructuración de proyectos o para desarrollar el proyecto, el valor de la estructuración del proyecto y una minuta del contrato a celebrar que incluya entre otros, la propuesta de distribución de riesgos. En esta etapa se deberá certificar que la información que entrega es veraz y es toda de la que dispone sobre el proyecto. Esta certificación deberá pr esentarse mediante una declaración juramentada.

Artículo 14 Ley 1508 de 2012	Modificación propuesta
No podrán presentarse iniciativas en los casos en que correspondan a un proyecto que, al momento de su presentación modifiquen contratos o concesiones existentes o para los cuales se haya adelantado su estructuración por parte de cualquier entidad estatal. Tampoco se aceptarán aquellas iniciativas que demanden garantías del Estado o desembolsos de recursos del Presupuesto General de la Nación, las entidades territoriales o de otros fondos públicos, superiores a los establecidos en la presente ley. Cuando existan varios originadores para un mismo proyecto tendrá prioridad para su estudio el primero que radique una oferta ante la entidad estatal competente y que posteriormente sea declarada por esta como viable.	<u>La información presentada en la etapa de prefactibilidad será de acceso público, y la presentada en la etapa de factibilidad gozará de confidencialidad y reserva legal.</u> No podrán presentarse iniciativas en los casos en que correspondan a un proyecto que, al momento de su presentación modifiquen contratos o concesiones existentes o para los cuales se haya adelantado su estructuración por parte de cualquier entidad estatal. Tampoco se aceptarán aquellas iniciativas que demanden garantías del Estado o desembolsos de recursos del Presupuesto General de la Nación, las entidades territoriales o de otros fondos públicos, superiores a los establecidos en la presente ley. Cuando existan varios originadores para un mismo proyecto tendrá prioridad para su estudio el primero que radique una oferta ante la entidad estatal competente y que posteriormente sea declarada por esta como viable.

- **Artículo 3°.** Adición de artículo nuevo al Título IV de la Ley 1508 de 2012.

- **Artículo 4°.** Reglamentación por parte del Gobierno nacional en cabeza del Departamento Nacional de Planeación.

- **Artículo 5°.** Vigencia.

3. **FUNDAMENTOS
CONSTITUCIONALES Y
JURISPRUDENCIALES**

3.1. *Alineación con mandatos constitucionales*

La presente iniciativa legislativa se sustenta en los principios constitucionales que orientan la transparencia, la participación ciudadana y la igualdad en el acceso a la información, como se evidencia en los siguientes artículos constitucionales:

El **artículo primero** de la Constitución Política de Colombia consagra que el Estado colombiano se organiza en forma de república unitaria, democrática, **participativa** y pluralista. Así las cosas, se estipula **la participación como valor fundante del orden constitucional**, en virtud del cual las decisiones públicas deben adoptarse con intervención, vigilancia y control de la ciudadanía. En este sentido, este proyecto de ley busca materializar el **principio de participación democrática** al permitir que la sociedad civil acceda, conozca y controle la información relacionada con la estructuración, financiación y ejecución de los proyectos de Asociación Público Privada (APP), fortaleciendo el principio democrático en la gestión de los recursos públicos.

Por otro lado, el **artículo segundo** constitucional establece que entre los fines esenciales del Estado se encuentra el de **facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan** y asegurar la efectividad de los derechos; así las cosas, la presente reforma contribuye a la realización de este mandato, al garantizar que la información generada en el marco de las APP —especialmente aquella derivada

del recaudo de recursos de los ciudadanos— sea pública, accesible y verificable.

Por su parte, el **artículo 40 constitucional** incorpora el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, el cual se concreta no solo en la participación electoral, sino también en el acceso a la información pública como condición para ejercer un control político y social efectivo. En este proyecto se desarrolla este mandato al generar la obligación de divulgar de manera abierta y continua la información sobre la planeación y ejecución de las APP.

En virtud del **artículo 74** constitucional toda persona tiene derecho a acceder a los documentos públicos, salvo los casos que establezca la ley. Dicha disposición constituye el pilar normativo de la transparencia administrativa, y su desarrollo ha sido reforzado por la Ley 1712 de 2014 (Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública). Ello autoriza a afirmar que este proyecto se alinea con este mandato al eliminar la regla general de confidencialidad en la Ley 1508 de 2012, que priorizó la protección de los intereses privados de los estructuradores de proyectos frente al principio de transparencia, generando **asimetrías de información** que han debilitado el control ciudadano y parlamentario sobre proyectos de alto impacto social y financiero, sustituyéndola por una reserva de rango legal para la información en etapa de factibilidad y permitiendo el acceso, vía derecho fundamental de petición, a la información suministrada en etapa de prefactibilidad, **equilibrando así la seguridad jurídica de los inversionistas privados con el control ciudadano; esto para reforzar la confianza pública en las APP, condición indispensable para su sostenibilidad.**

En este mismo sentido, se consagra el control ciudadano en el **artículo 270** de la Carta Magna donde se dispone que la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan **vigilar la gestión pública**, de lo que se

sigue que la presente iniciativa legislativa contribuye directamente a este mandato estableciendo la publicación obligatoria y periódica de la información sobre el flujo de recursos recaudados en concesiones y sobre las decisiones adoptadas en los proyectos APP, lo cual fortalece los mecanismos de control ciudadano al igual que la rendición de cuentas.

A su vez, en el **artículo 333** se reza que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, asunto que incorpora la libertad de empresa y protección a la iniciativa privada. El presente proyecto de ley reconoce **el equilibrio necesario entre la divulgación y el acceso a la información de interés público y la protección de la propiedad intelectual** como los secretos industriales de los originadores privados de proyectos de APP. En este sentido, la iniciativa no desconoce la libertad económica ni la autonomía empresarial, sino que armoniza y equilibra estos derechos con el interés público y la función social de la empresa.

Así, es dable llegar a la conclusión de que este proyecto de ley se encuentra en plena armonía con los valores y principios constitucionales que rigen el Estado Social de Derecho, desarrolla los mandatos de participación democrática, igualdad, publicidad y control ciudadano, al tiempo que respeta la protección de la iniciativa privada y los derechos de propiedad intelectual. En suma, materializa el principio de transparencia como condición estructural de la legitimidad de la gestión pública, asegurando que la ciudadanía pueda ejercer un control informado sobre los recursos y decisiones que le competen.

3.2. Recuento jurisprudencial de la Ley 1508 de 2012

La Corte Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse, en diversas oportunidades, sobre la **Ley 1508 de 2012**, configurando un cuerpo jurisprudencial que permite identificar los alcances constitucionales de las disposiciones que regulan las Asociaciones Público Privadas (APP). Si bien las providencias no se han referido de manera específica al artículo 14 (núcleo de la presente iniciativa legislativa), constituyen un referente interpretativo indispensable para comprender la manera en que el juez constitucional ha analizado el marco jurídico de las APP. En desarrollo de esta línea jurisprudencial, cabe destacar:

Sentencia C-050 de 2015

En esta decisión, la Corte estudió el párrafo del artículo 8° de la Ley 1508 de 2012, concluyendo que determinadas entidades, tales como las sociedades de economía mixta con participación estatal inferior al 50% y algunas empresas de servicios públicos sometidas al régimen de competencia, no podían ser consideradas como entidades contratantes bajo la modalidad de APP, aunque sí podían participar como contratistas bajo reglas de derecho privado. De este modo, la Corte precisó que esta exclusión respondía a la necesidad de salvaguardar el equilibrio entre autonomía empresarial y la función administrativa.

Sentencia C-263 de 2016

En esta providencia, el Tribunal Constitucional se pronunció sobre el artículo 28 (parcial) de la Ley 1508 de 2012, que establecía disposiciones presupuestales para las Empresas Sociales del Estado (ESE). La Corte concluyó que la disposición demandada vulneraba el principio de unidad de materia, por cuanto regulaba aspectos ajenos al núcleo temático de la Ley 1508, circunscrito al régimen de las APP. Así las cosas, la decisión subrayó la importancia de preservar la coherencia normativa en leyes de carácter orgánico y técnico, como la que regula las asociaciones público privadas.

Sentencia C-346 de 2017

Mediante esta sentencia, la Corte conoció una demanda contra el artículo 27 de la Ley 1508 de 2012 y disposiciones conexas de la Ley 1753 de 2015. Si bien la demanda fue finalmente desestimada por incumplimiento de los requisitos de suficiencia argumentativa, la Corte reiteró la necesidad de examinar la **conexidad temática y estructural** de las disposiciones que integran la Ley 1508, en tanto se trata de un régimen especializado que articula elementos financieros, jurídicos y administrativos en torno a las APP.

Sentencia C-358 de 2019

Finalmente, en esta providencia, la Corte analizó las modificaciones introducidas al artículo 27 de la Ley 1508 por la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo). Dichas modificaciones eliminaron la restricción que impedía a alcaldes y gobernadores celebrar contratos APP durante el último año de su mandato, sin embargo, la Corte consideró que, en virtud del cambio legislativo, no procedía un pronunciamiento de fondo, pues la nueva normatividad transformaba radicalmente la lógica regulatoria original. No obstante, el fallo es relevante en cuanto reconoce la evolución normativa de la Ley 1508 y los ajustes que el legislador ha introducido para armonizar su aplicación con principios de eficiencia y continuidad en la contratación estatal.

4. ANTECEDENTES

En desarrollo del presente proyecto y a fin de situar su oportunidad normativa en el contexto del debate legislativo reciente, se identifican los siguientes intentos de modificación de la Ley 1508 de 2012 que fueron tramitados en el Congreso de la República. Así las cosas, cada antecedente se presenta de forma sucinta, indicando la materia objeto de la iniciativa y el estado procesal.

Proyecto de Ley S-073 de 2024 (Senado)

Iniciativa orientada a actualizar el régimen jurídico de las Asociaciones Público-Privadas mediante la modificación de varias disposiciones de la Ley 1508 de 2012 —entre ellas los artículos 3°, 6°, 7°, 13, 14, 16, 18, 19, 21 y 27— así como preceptos conexos de la Ley 1753 de 2015 y la Ley 1955 de 2019. El proyecto proponía, entre otros, ajustes en la duración de los contratos APP y en la aplicación de la figura a los distintos niveles territoriales, con

de libre y justa competencia entre actores privados, razón por la cual este proyecto de ley mantiene la confidencialidad y la reserva legal sobre la información en la etapa de factibilidad.

En este mismo informe se señala que “contar con disposiciones concretas sobre la divulgación pública es un paso en la dirección correcta para garantizar que la norma trascienda el mero texto legal y se convierta en una práctica regular”. De allí que se busque, a través de la inclusión de un artículo nuevo al cuerpo normativo que se pretende modificar, listar con claridad los elementos mínimos necesarios que deben ser objeto de publicidad activa, así como la modificación al artículo 14 deja entrever con claridad la información que debe ser de acceso público (publicidad reactiva), limitándola a los componentes propios de la etapa de prefactibilidad: “teniendo en cuenta la duración y el alto valor económico de los proyectos APP, establecer y mantener sistemas en línea de divulgación pública puede justificar plenamente el costo” (Banco Mundial, 2024).

Por su parte, el **Banco Interamericano de Desarrollo** recopiló datos sobre las prácticas globales de divulgación pública en distintas fases del ciclo de vida de los proyectos APP.

Este cuadro presenta la lista de buenas prácticas de divulgación evaluadas por esta iniciativa (traducción propia):

Etapa del ciclo de vida	Buenas prácticas de divulgación de información
Preparación	• Los contratos modelo de APP y/o los documentos transaccionales estandarizados están disponibles.
	• Las evaluaciones de las APP están disponibles en línea.
	• Los documentos de licitación están disponibles en línea.
Contratación	• El aviso de contratación está disponible en línea.
	• El aviso de adjudicación está disponible en línea.
	• El contrato está disponible en línea.
Gestión contractual	• Las modificaciones o adiciones al contrato están disponibles en línea.
	• La información sobre el avance de la construcción está disponible en línea.
	• La información sobre el desempeño del proyecto está disponible en línea.

Fuente: Banco Mundial (2024)⁹

De este mismo estudio se desprende que “las economías tienden a facilitar la difusión de información sobre la licitación, probablemente para atraer más oferentes, **mientras que las demás etapas que también exigen información pública no gozan de esa misma apertura**”. Esto hace necesario avanzar, como pretende el presente proyecto de ley, en la profundización del acceso a la información en la etapa preparatoria (prefactibilidad)

pero, sobre todo, en la etapa de gestión contractual, elemento que se busca con la inclusión del artículo nuevo al cuerpo normativo.

Por último, es menester anotar que, desde junio de 2019, varios países han aprobado reformas importantes sobre divulgación de información. Por ejemplo, Ghana, Malawi, Montenegro, Senegal y los Emiratos Árabes Unidos promulgaron leyes que obligan a publicar en línea los documentos de licitación (acción en la que Colombia está al día en la legislación vigente). Por su parte, y en lo que respecta al presente proyecto de ley, países como **Angola, Panamá y Arabia Saudita** aprobaron normas que **exigen la publicación en línea de la información sobre el desempeño contractual de las APP**.

5.3. *Este proyecto cómo le mejora la vida a las personas y a quién beneficia*

El presente proyecto de Ley, al fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información de los proyectos de APP, permite la creación de un ecosistema más amigable y con más herramientas para un efectivo control social, con los beneficios ya descritos hasta este punto. Beneficiaría a todos los ciudadanos y ciudadanas, creando mecanismos de publicidad activa y reactiva en proyectos de gran envergadura, con alto impacto social y que tienden a tener una extensión considerable en el tiempo.

El caso reciente de la Iniciativa Privada Conexión-Centro, que pretendería ser la renovación de la actual concesión de Autopistas del Café pero con otro nombre y otro marco regulatorio, simboliza las falencias de gobernanza en las APP que pretenden ser financiadas con recursos de los usuarios. Este proyecto ha sido objeto de críticas por la falta de información pública sobre las obras a realizar, la justicia distributiva del modelo y el impacto que podría seguir teniendo sobre los ciudadanos de la región después de casi 30 años de concesión de Autopistas del Café.

Estos elementos han alimentado la percepción de que estos proyectos, concebidos para el desarrollo regional, terminan actuando sin mayor control ni contrapesos democráticos, escudados en la reserva de ley incluso, como en este caso, cuando los usuarios finales pagan directamente de su bolsillo el uso de la infraestructura. Por tanto, este proyecto de ley busca responder a una demanda histórica de los ciudadanos del Eje Cafetero y del país: saber cuánto se recauda, en qué se invierte y hasta cuándo pagarán los usuarios por infraestructuras que ya cumplieron su ciclo financiero, además de que la información básica en etapa de prefactibilidad de las iniciativas privadas nuevas en el marco de la regulación de la Ley 1508, sea posible consultarla.

Así las cosas, el Congreso de la República tiene la responsabilidad histórica de saldar la deuda de control social y democrático sobre las concesiones y APP financiadas, en gran parte, con dinero de los ciudadanos y ciudadanas. Casos como los de

⁹ Ibidem.

Autopistas del Café, la Ruta del Sol II, Coviandina y Devimed han mostrado las consecuencias de un esquema débil de divulgación de información y de una comunicación deficiente con la ciudadanía.

El presente proyecto no se opone al modelo APP; lo fortalece institucionalmente, devolviéndole legitimidad y transparencia. Propone un equilibrio entre la inversión privada, la eficiencia técnica y el control ciudadano, bajo el entendido de que la infraestructura pública es un bien común.

Por ello, este proyecto constituye un llamado explícito al Congreso para que actúe con decisión frente a una de las principales demandas de la ciudadanía: saber con claridad quién administra los recursos de los peajes, cuánto se recauda, cómo se administra y cuánto y cómo invierte. Este proyecto significará un avance tangible en la democratización de la infraestructura pública y una reafirmación del principio de que la información pertenece al ciudadano, no a los contratistas.

6. CONFLICTOS DE INTERÉS

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual el autor del proyecto y los ponentes presentan en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describe las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto y de acuerdo con los artículos 286 y 291 de la Ley 5° de 1992, se incluyen 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.

Por lo anterior, 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 3o. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así: (...)

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

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

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

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

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

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

d) 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.

e) 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.

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 (...)”.

De lo anterior y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación del presente proyecto de ley aquellas circunstancias que podrían configurar un presunto conflicto de interés son aquellas relacionadas con el sostenimiento de relaciones contractuales, civiles o comerciales con la industria tabacalera y con la industria de los vapeadores, cigarrillos electrónicos y sucedáneos que redunden en beneficios particulares, actuales y directos para los Congresistas. La autora principal del proyecto declara no sostener ningún tipo de relación con empresa alguna perteneciente a la cadena de producción, distribución o comercialización de estos productos y por tanto manifiesta no tener ningún conflicto de interés con el presente Proyecto de Ley. Lo mismo aplica para sus parientes en los grados de consanguinidad y afinidad que prevé la Ley. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, pudiendo manifestar cuando considere que está inmerso en impedimento durante el trámite legislativo del Proyecto de Ley.

7. PROPOSICIÓN

En virtud de lo anterior, solicitamos a la Secretaría General de la Cámara de Representantes dar inicio al trámite legislativo respectivo del presente proyecto de ley *“por la cual se modifica la Ley 1508 de 2012 y se fortalece la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información en materia de asociaciones público privadas y se dictan otras disposiciones”.*

De los honorables Congresistas,

Carolina Giraldo Botero Representante a la Cámara por Risaralda Delegado Delegado	
Santiago Osorio Llanos Senador	Alvaro C. Rueda Senador
Cristian Arango Senador	Andrés Camacho Senador
Fernando Senador	Julio López Senador
Y. J. M. I. Senador	R. A. M. Senador
Sergio E. Fariña Senador	

Fabian Díaz Plata Senador de la República	Alejandro García Ríos Representante a la Cámara por Risaralda
Katherine Miranda P. Representante a la Cámara	Leider Alexandra Vázquez Ochoa Representante a la Cámara por Cundinamarca
Mary Anne Andrea Perdomo Representante a la Cámara por Santander	Julián Peinado Ramírez Representante a la Cámara por Antioquia
William Ferny Andre Martínez Representante a la Cámara CITREP No. 7 Meta - Guaviare	

Norman Bonol. Senador	Carlos Senador
Marta Corrales Senador	Julio Miranda Senador
Alfonso Senador	Gerardo Senador
Martha L. Alfonso Senador	Thomas Senador
Alfonso Senador	Ed. Dora Senador
D. A. Dvalier Senador	Catherine Senador
Patricio Senador	Alfonso Senador
Alfonso Senador	

Mauricio Parodi

SECRETARÍA GENERAL

El día 12 de Noviembre del año 2025

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de Ley ☒ Auto Legislativo

Nº 467 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por:

H. R. Carolina Giraldo Botero

SECRETARIO GENERAL

CONTENIDO	
Gaceta número 2160 - jueves, 13 de noviembre de 2025	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de ley número 466 de 2025 Cámara, por medio de la cual se modifica el valor para la exención del Impuesto sobre las Ventas (IVA) a la importación de productos bajo la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes, se modifica parcialmente el Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones.	1
Proyecto de ley número 467 de 2025 Cámara, por la cual se modifica la Ley 1508 de 2012 y se fortalece la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información en materia de asociaciones público privadas y se dictan otras disposiciones” - Ley Peajes sin Secretos.....	8