



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 909

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

EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 075 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se protege la autonomía territorial y la seguridad jurídica en el uso del suelo rural, se deroga el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, se modifica el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2026

Doctor

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley número 075 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se protege la autonomía territorial y la seguridad jurídica en el uso del suelo rural, se deroga el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, se modifica el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, y se dictan otras disposiciones.*

Respetado doctor:

Por medio de la presente, muy comedidamente me permito radicar el Proyecto de Ley del asunto, mediante el cual se busca restablecer la autonomía de los concejos municipales y distritales para reglamentar los usos del suelo rural, eliminando las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) y las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA) como determinantes de ordenamiento territorial de superior jerarquía impuestas desde el nivel central.

En tal sentido, respetuosamente solicito proceder según el trámite previsto legal y constitucionalmente para tales efectos.

Cordialmente,


DANIEL FELIPE BRICEÑO MONTES
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

PROYECTO DE LEY NÚMERO 075 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se protege la autonomía territorial y la seguridad jurídica en el uso del suelo rural, se deroga el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, se modifica el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto restablecer la autonomía de las entidades territoriales para reglamentar los usos del suelo rural, garantizar la seguridad jurídica de las actividades económicas lícitas que en él se desarrollan y proteger el derecho de propiedad privada, mediante la eliminación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) y las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA) como determinantes de ordenamiento territorial de superior jerarquía, y la derogatoria de la norma que les dio origen.

Artículo 2º. Modificación del artículo 10 de la Ley 388 de 1997. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, el cual quedará así:

Artículo 10. Determinantes de ordenamiento territorial y su orden de prevalencia. En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial, los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

1. Nivel 1. Las determinantes relacionadas con la conservación, la protección del ambiente y los ecosistemas, el ciclo del agua, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos de desastres y la gestión del cambio climático, así:
 - a) Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales por las entidades del Sistema Nacional Ambiental en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales y demás normativa concordante.
 - b) Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales.
 - c) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del ambiente y de los recursos naturales renovables, en especial en las zonas marinas y costeras y los ecosistemas estratégicos, así como las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas y la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica.
 - d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos de desastres, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, y las relacionadas con la gestión del cambio climático.
2. Nivel 2. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico, arqueológico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente.
3. Nivel 3. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, fluvial, red férrea, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento, suministro de energía y gas, así como las directrices de ordenamiento para sus áreas de influencia.
4. Nivel 4. Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan

los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con la Ley 1625 de 2013 y la presente ley.

Parágrafo primero. El Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, mantendrá actualizado el procedimiento para el desarrollo, actualización y disposición de la información documental técnica, jurídica y geoespacial de las determinantes de que trata este artículo, garantizando mecanismos efectivos de coordinación con las entidades territoriales en el marco de su autonomía.

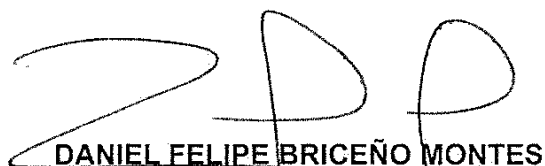
Parágrafo segundo. Los agentes públicos y privados a cargo de planes y proyectos con desarrollo físico espacial en el territorio estarán obligados a cumplir con las determinantes de ordenamiento territorial y sus prevalencias desde la prefactibilidad de los mismos. Los departamentos, municipios, distritos y esquemas asociativos territoriales acatarán con carácter de obligatorio cumplimiento las determinantes de ordenamiento territorial durante las etapas de formulación e implementación de sus instrumentos de ordenamiento territorial”.

Artículo 3°. Protección de los determinantes ambientales, de los derechos adquiridos y de las situaciones jurídicas consolidadas. Lo dispuesto en la presente ley no afecta la vigencia y exigibilidad de los determinantes de ordenamiento territorial de que trata el Nivel 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, ni las competencias de las autoridades ambientales del Sistema Nacional Ambiental (SINA). Tampoco afecta los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, ni las licencias, permisos, autorizaciones o concesiones ambientales, urbanísticas, mineras o agropecuarias otorgados con anterioridad a su promulgación.

Parágrafo. Los municipios y distritos cuyos Planes de Ordenamiento Territorial hayan incorporado determinantes derivadas de las APPA o ZPPA deberán ajustarlos en la próxima revisión ordinaria o extraordinaria que adelanten, sin que la presente ley genere vacíos normativos en materia ambiental, para lo cual seguirán aplicando plenamente las determinantes del Nivel 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

Artículo 4°. Reglamentación. El Gobierno nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación.

Artículo 5°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.


DANIEL FELIPE BRICEÑO MONTES
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

por medio de la cual se protege la autonomía territorial y la seguridad jurídica en el uso del suelo rural, se deroga el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, se modifica el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, y se dictan otras disposiciones.

I. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto restablecer la autonomía de los concejos municipales y distritales para reglamentar los usos del suelo rural, en los términos previstos en los artículos 1º, 287, 288, 311 y 313.7 de la Constitución Política, mediante la eliminación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) y las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA) como determinantes de ordenamiento territorial de segundo nivel, y la derogatoria del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, norma que les dio origen sin el trámite de una ley orgánica y sin la participación efectiva de las entidades territoriales.

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026) modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 e introdujo un orden jerárquico y rígido de seis niveles de determinantes de ordenamiento territorial, ubicando en el Nivel 2, justo después de los asuntos ambientales, a las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación, en particular las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), declaradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con base en criterios técnicos definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), así como la zonificación de los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) constituidas por la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

A la fecha de radicación de este proyecto, el Ministerio de Agricultura ha declarado Áreas de Protección para la Producción de Alimentos y Zonas de Protección para la Producción de Alimentos en el departamento de La Guajira (Resolución número 161 de 2024, modificada por la Resolución número 289 de 2025), en el municipio de Sopó, Cundinamarca (Resolución número 266 de 2025), y ha identificado Zonas de Protección para la Producción de Alimentos en la Sabana Centro de Cundinamarca (Resolución número 507 de 2023), el suroeste antioqueño (Resolución número 377 de 2024), el corredor agropecuario de la Cordillera Norte Occidental del Tolima (Resolución número 352 de 2024), Córdoba (Resolución número 242 de 2025) y Santander (Resolución número 269 de 2025), con procesos adicionales en estudio en Cundinamarca y Antioquia. Según el estudio *“Reformas sobre el ordenamiento territorial y usos del suelo: impactos en la autonomía territorial y el Estado de derecho”*, elaborado por el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP), ProBogotá Región y la Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia), el conjunto de

instrumentos de ordenamiento territorial impuestos desde el nivel central, incluidas las APPA y ZPPA, cubre el 82,7% del territorio nacional.

En el caso de la Resolución número 161 de 2024, que declaró las APPA en ocho de los nueve municipios inicialmente identificados en La Guajira, el Ministerio de Agricultura reguló el uso del suelo en dichas áreas y estableció una prohibición expresa para desarrollar actividades de minería, comercio e industria, sin que las autoridades locales o la ciudadanía hubieran participado de manera efectiva en la determinación de dichas restricciones. La declaratoria de estas áreas se ha adelantado, además, mediante actos administrativos, resoluciones ministeriales y documentos metodológicos de la UPRA, sin que exista una ley que regule expresamente su procedimiento, sus efectos jurídicos, ni los mecanismos de participación y coordinación con los municipios afectados.

Cifras que justifican la iniciativa legislativa

La superposición de las APPA y ZPPA con la actividad productiva del país no es marginal. De acuerdo con el citado estudio del ICP, ProBogotá Región y FEDe. Colombia, la comparación entre las áreas declaradas o en estudio y el valor agregado municipal del sector primario y el PIB departamental de los sectores agrícola, minero y de servicios evidencia que buena parte de las zonas restringidas coincide con territorios que ya concentran un dinamismo productivo relevante, de manera que las restricciones no se dirigen a suelos marginales sino a regiones con vocación productiva consolidada. A ello se suma el deterioro reciente de la inversión en el sector minero, uno de los sectores directamente afectados por este tipo de restricciones.

El avance de los instrumentos de ordenamiento territorial de nivel central -Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), Zonas de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA), Zonas de Reserva Campesina (ZRC), Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM) y reservas temporales, entre otros ya cubija el 82,7% del territorio nacional, una proporción que compromete de manera directa la seguridad jurídica de los proyectos mineros vigentes y futuros, al superponerse sobre las áreas donde se desarrolla o podría desarrollarse la actividad extractiva del país.

Esta incertidumbre normativa ya se refleja en las cifras de inversión: la inversión extranjera directa en el sector minero cayó 60,8% en 2024, una contracción equivalente a más de USD 2.000 millones frente a 2023. La magnitud de esta caída resulta especialmente preocupante si se considera el peso fiscal y exportador del sector: solo en 2022, la minería aportó \$20,5 billones al fisco nacional por concepto de regalías, impuestos, tasas y contribuciones, y a enero de 2025 las exportaciones mineras representaban el 29,9% del total exportado por el país. A ello se suma su relevancia social y laboral, pues la actividad minera genera 209.000 empleos directos y 750.000 empleos indirectos en los municipios de vocación minera, población

que resulta directamente expuesta a la pérdida de dinamismo económico que estas restricciones territoriales están generando.

Vulneración de la autonomía territorial

El artículo 288 de la Constitución ordena que la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales se desarrolle mediante ley orgánica, conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, y el artículo 313.7 reserva a los concejos municipales la competencia para reglamentar los usos del suelo. Sin embargo, el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 introdujo las APPA como determinantes de segundo nivel sin el trámite de una ley orgánica, delegando en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y en la UPRA, mediante resoluciones y documentos metodológicos, la definición de los criterios, procedimientos y alcances de la figura.

Así, por ejemplo, al delimitar las ZPPA en el departamento de La Guajira mediante la Resolución número 230 de 2023 y posteriormente declarar las APPA en ocho de los nueve municipios identificados mediante la Resolución número 161 de 2024, el Ministerio prohibió expresamente la minería, el comercio y la industria en dichas áreas, sin que existiera una ley que fijara los límites de esa restricción ni la participación efectiva de los concejos municipales.

El único municipio excluido de la declaratoria definitiva -no lo fue por una decisión de las autoridades locales, sino porque la UPRA determinó, de manera discrecional, que la totalidad del área potencial de protección se superponía con el territorio ancestral delimitado por la Línea Negra, lo que ilustra que los criterios de inclusión y exclusión de estas áreas han quedado librados a la valoración técnica del nivel central, sin parámetros legales previos ni intervención decisoria de los municipios afectados.

Insuficiencia de la participación democrática

Los documentos metodológicos de la UPRA que soportan la declaratoria de APPA y ZPPA sitúan a las entidades territoriales y a la comunidad bajo la categoría de *“institucional, territorial, civil, social, gremial y comunidad en general”*, pero limitan su función a la difusión y a la logística del proceso, sin que se les reconozca incidencia real en la identificación técnica de las áreas ni en la evaluación de sus impactos económicos y sociales. Los mecanismos formales previstos, observaciones en el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) y reuniones de socialización, no garantizan que las autoridades territoriales incidan efectivamente en la decisión final, lo que resulta especialmente gravoso en el caso de la Resolución 161 de 2024, expedida respecto de un departamento con presencia de comunidades étnicas, sin que se hubiera agotado el procedimiento de consulta previa.

Litigios en curso y necesidad de una solución legislativa

El artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 se encuentra demandado ante la Corte Constitucional dentro del

expediente D-0016118, en el que se han presentado 47 intervenciones ciudadanas de entidades públicas y privadas, de las cuales 37 solicitan su declaratoria de inexequibilidad por vaciar las competencias de los concejos municipales y desconocer el núcleo esencial de la autonomía territorial consagrada en los artículos 1º, 287, 288 y 313.7 de la Constitución.

De manera paralela, el Instituto de Ciencia Política (ICP) presentó ante el Consejo de Estado una demanda de nulidad SIMPLE contra la Resolución 161 de 2024, por vulneración del derecho fundamental a la consulta previa y del deber de coordinación interinstitucional, y la Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia) instauró un medio de control de cumplimiento contra el Departamento Nacional de Planeación, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio por la omisión, desde mayo de 2024, en expedir el procedimiento de coordinación interinstitucional exigido por el párrafo primero del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, acción que fue acogida en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

A lo anterior se suma que el propio Consejo de Estado ha sostenido, en el trámite de nulidad contra la Resolución número 507 de 2023, que los actos que identifican las ZPPA son actos previos o de trámite no susceptibles de control judicial autónomo, de manera que las irregularidades en su expedición solo podrían discutirse cuando se declaren las APPA de forma definitiva, con las restricciones ya consolidadas. Este panorama judicial, una demanda de inconstitucionalidad pendiente de fallo, una tesis jurisprudencial que difiere el control judicial de las ZPPA y una acción de cumplimiento sobre un procedimiento aún no expedido, evidencia que la vía judicial, por sí sola, no ofrece una solución oportuna a la inseguridad jurídica generada por las APPA y ZPPA, y confirma la necesidad de que el Congreso de la República, como titular de la cláusula general de competencia en materia de ordenamiento territorial, restablezca por vía legislativa la autonomía municipal vulnerada.

Afectación del derecho de propiedad y de la libertad económica

Las restricciones impuestas mediante la declaratoria de APPA prohíben de manera absoluta actividades económicas lícitas como minería, comercio e industria sin mecanismos de compensación a los propietarios afectados, lo que limita el *ius utendi*, esto es, la facultad del propietario de servirse de la cosa y aprovecharse de los servicios que pueda rendir, elemento central del derecho de propiedad reconocido en el artículo 58 de la Constitución. Al tratarse de determinantes con “valor normativo” superior a las decisiones municipales y distritales, las APPA subordinan la planificación territorial local a criterios definidos desde el nivel central, sin considerar las particularidades productivas, culturales y sociales de cada región, lo que además desincentiva la inversión y la diversificación productiva en el campo.

III. MARCO NORMATIVO CONSTITUCIONAL

Artículo 1º: Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

Este principio impide que el nivel central vacíe, mediante actos de inferior jerarquía, las competencias de los municipios en materia de ordenamiento territorial.

Artículo 58: Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica (...).

Artículo 79: Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”.

La participación comunitaria efectiva que exige este artículo no se ha garantizado en la declaratoria de APPA y ZPPA, reducida a funciones de difusión sin incidencia real en la decisión.

Artículo 151: El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán (...) las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara”.

Jerarquía que no puede suplantarse mediante un artículo de una ley ordinaria como el Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 287: Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales.

Artículo 288: La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los

distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

Artículo 311: Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

Artículo 313, numeral 7: Corresponde a los concejos: (...) 7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

Artículo 333: La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades (...). El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica (...). La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

LEGAL

Ley 388 de 1997, “por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”:

Establece en su artículo 313.7 y en el Capítulo III el marco general de las determinantes de ordenamiento territorial, cuyo artículo 10 es objeto de modificación por el presente proyecto.

Ley 1454 de 2011, “por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”:

Desarrolla en su artículo 29 el principio de que las decisiones sobre uso del suelo corresponden a los concejos municipales, previa iniciativa del alcalde y participación ciudadana.

Ley 2294 de 2023, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026

“Colombia Potencia Mundial de la Vida””:

En su artículo 32 modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 e introdujo las APPA y la zonificación de los planes de desarrollo sostenible de las ZRC como determinantes de segundo nivel. Esta ley se encuentra vigente; el artículo 32 es precisamente la norma cuya derogatoria propone este proyecto.

Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), “por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”:

El numeral 2 de su artículo 91 establece que los actos administrativos pierden fuerza ejecutoria

cuando desaparecen sus fundamentos de hecho o de derecho, figura en la que se sustenta el artículo 3° del presente proyecto respecto de las resoluciones que declararon APPA y ZPPA.

Ley 160 de 1994, “*por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino (...) y se dictan otras disposiciones*”.

Regula el origen de las Zonas de Reserva Campesina como instrumento de ordenamiento social de la propiedad rural, cuya naturaleza de planeación agraria - y no de determinante de ordenamiento territorial vinculante- se restablece con la modificación propuesta al artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

JURISPRUDENCIAL

Sentencia C-035 de 2016: concluyó que ninguna autoridad del nivel central puede adoptar unilateralmente determinaciones que excluyan a las entidades territoriales de decisiones que impactan directamente la planeación de su territorio.

Sentencia C-273 de 2016: precisó que el ordenamiento territorial debe armonizar el principio de autonomía con el carácter unitario del Estado y cumplir con garantías institucionales de estabilidad, transparencia y participación democrática.

Sentencia C-138 de 2020: sostuvo que la labor de reglamentar los usos del suelo es propia de la autonomía territorial y no puede ser suplantada por otras autoridades o niveles de gobierno, y que escapa a la competencia del Legislador y del Ejecutivo definir directamente dichos usos.

Sentencia C-983 de 2005: desarrolló el principio de subsidiariedad, según el cual las instancias superiores de autoridad solo están legitimadas para intervenir en los asuntos de las autoridades más pequeñas cuando estas sean manifiestamente incapaces o ineficientes para adoptar una determinada decisión.

IV. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se advierte que el presente proyecto de ley no genera impacto fiscal, en la medida en que no crea nuevos gastos, no ordena apropiaciones presupuestales adicionales, ni establece nuevas plantas de personal o estructuras administrativas. Por el contrario, la eliminación de las APPA y ZPPA como determinantes de ordenamiento territorial reduce las cargas administrativas asociadas a su identificación, declaratoria, socialización y seguimiento por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA).

De conformidad con la jurisprudencia constitucional (Sentencias C-859 de 2001, C-911 de 2007, C-502 de 2007, C-577 de 2009, C-766 de 2010, C-373 de 2010 y C-085 de 2022), el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un parámetro de racionalidad de la actividad legislativa cuyo desconocimiento no puede convertirse en un obstáculo insuperable para el ejercicio de la función

congresional, y su cumplimiento corresponde de manera prioritaria al Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante el trámite legislativo. En todo caso, el articulado de este proyecto no impone obligaciones de gasto público adicionales al Tesoro Nacional.

V. CONFLICTOS DE INTERÉS

De conformidad con el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019 y el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, se realiza el siguiente análisis orientativo para que cada congresista, de manera autónoma, evalúe su situación particular, sin perjuicio de que la valoración definitiva corresponda individualmente a cada uno de ellos.

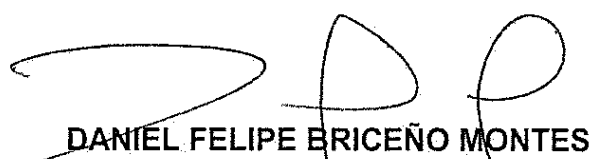
El proyecto de ley es de carácter general, impersonal y abstracto: modifica el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y deroga el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, normas que rigen para la totalidad de los municipios y distritos del país y para cualquier persona natural o jurídica propietaria de predios rurales, sin que beneficie o perjudique de manera directa, particular y actual a un congresista en concreto, a su cónyuge, compañero o compañera permanente, o a sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

No obstante lo anterior, y en aplicación del criterio de transparencia, podría configurarse un eventual conflicto de interés respecto de aquellos congresistas que, junto con las personas señaladas en el párrafo anterior, sean propietarios de predios rurales ubicados dentro de las áreas actualmente declaradas o identificadas como APPA o ZPPA (La Guajira, Sopó en Cundinamarca, Sabana Centro de Cundinamarca, suroeste antioqueño, Cordillera Norte Occidental del Tolima, Córdoba y Santander), en la medida en que la modificación propuesta podría representar un beneficio particular, directo y actual derivado del levantamiento de las restricciones de uso del suelo allí vigentes. En dicho supuesto, el congresista deberá declarar el impedimento correspondiente.

Fuera de este supuesto específico, no se identifican circunstancias que, de manera general, configuren un conflicto de interés para los demás congresistas, por tratarse de una iniciativa general, impersonal y abstracta que no otorga beneficios particulares, directos y actuales distintos a los que recibiría cualquier ciudadano propietario de predios rurales en el territorio nacional.

Por las razones planteadas, pongo a consideración del Congreso de la República este proyecto de ley.

Cordialmente,


DANIEL FELIPE BRICEÑO MONTES
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

FUENTES CONSULTADAS

Constitución Política de Colombia (1991). <https://www.constitucioncolombia.com/> Congreso de la República. Ley 388 de 1997.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>

Congreso de la República. Ley 1454 de 2011.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43210>

Congreso de la República. Ley 2294 de 2023. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>

Congreso de la República. Ley 1437 de 2011 (CPACA), artículo 91. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>

Congreso de la República. Ley 160 de 1994. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41539>

Congreso de la República. Ley 819 de 2003, artículo 7°.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4988>

Congreso de la República. Ley 2003 de 2019. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=101177>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Resolución 230 de 2023. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/col221206.pdf>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Resolución 507 de 2023. <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural [UPRA]. Resolución 161 de 2024. <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20000161%20de%202024.pdf>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Resolución 377 de 2024. <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/RESOLUCION%20No.%20000377%20de%202024.pdf>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Resolución 352 de 2024. <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/RESOLUCION%20No.%20000352%20de%202024.pdf>

Corte Constitucional. Sentencia C-035 de 2016. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-035-16.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C-273 de 2016. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-273-16.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C-189 de 2019. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/c-189-19.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C-189 de 2006.

<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=20014596>

Corte Constitucional. Sentencia C-983 de 2005. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67635>

Corte Constitucional. Expediente D-0016118 (demanda contra el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, en curso). <https://www.corteconstitucional.gov.co>

Consejo de Estado, Sección Primera. Radicado 11001-03-24-000-2024-00194-00 (nulidad Resolución 507 de 2023 - ZPPA Sabana Centro).

Consejo de Estado, Sección Primera. Radicado 11001-03-24-000-2025-00103-0 (nulidad SIMple ICP contra Resolución 161 de 2024).

Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Radicado 25000-23-41-000-2025-00800-00 (medio de control de cumplimiento FEDe. Colombia c. DNP, IGAC y Minvivienda).

Instituto de Ciencia Política, ProBogotá Región y Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia). Reformas sobre el ordenamiento territorial y usos del suelo: impactos en la autonomía territorial y el Estado de derecho (septiembre de 2025). <https://www.icpcolombia.org> / <https://www.fedecolombia.org> / <https://www.probogota.org>

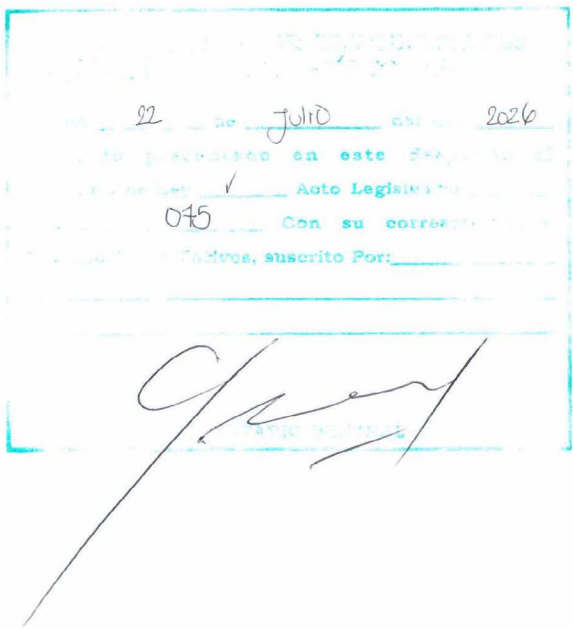
Instituto de Ciencia Política. Boletín de Seguimiento a la Economía (mayo de 2025). <https://icpcolombia.org/wp-content/uploads/2025/05/Boletin-N2.-Seguimiento-a-la-Economia-Colombiana-2025.pdf>

Asociación Colombiana de Minería. Aportes del sector minero (diciembre de 2023). <https://acmineria.com.co/blog/2023/12/13/comunicadodic2023-aportes-sector/>

Asociación Colombiana de Minería. Minería en cifras - 2024 (septiembre de 2024). <https://acmineria.com.co/blog/2024/09/06/mineria-cifras/>

Asociación Colombiana de Minería. ABC: APPAS. <https://acmineria.com.co/blog/appas/>

Sociedad de Agricultores de Colombia. Las APPA a debate en la Corte Constitucional. <https://sac.org.co/las-appa-a-debate-en-la-corte-constitucional/>



PROYECTO DE LEY NÚMERO 076 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se fortalece la transparencia y se restringe el uso indebido de los convenios y contratos interadministrativos como mecanismo de elusión de la selección objetiva, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D. C., 20 de julio de 2026

Doctor

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley número 076 de 2026 Cámara, “*por medio de la cual se fortalece la transparencia y se restringe el uso indebido de los convenios y contratos interadministrativos como mecanismo de elusión de la selección objetiva, y se dictan otras disposiciones*”

Respetado Doctor:

Por medio de la presente, muy comedidamente me permito radicar el Proyecto de Ley del asunto. En tal sentido, respetuosamente solicito proceder según el trámite previsto legal y constitucionalmente para tales efectos.

Cordialmente,



DANIEL FELIPE BRICEÑO MONTES
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

PROYECTO DE LEY NÚMERO 076 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se fortalece la transparencia y se restringe el uso indebido de los convenios y contratos interadministrativos como mecanismo de elusión de la selección objetiva, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto fortalecer los principios de transparencia y selección objetiva en la contratación estatal, mediante la imposición de requisitos de capacidad institucional propia, publicidad previa y restricciones a la subcontratación y a la participación de Sociedades de Economía Mixta con participación privada significativa, aplicables a los convenios y contratos interadministrativos de que trata el literal c) del numeral 4 del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, así como a la ejecución de recursos del Sistema General de Regalías, en todos los niveles de la administración pública.

Artículo 2º. Modifíquese el inciso primero del literal c) del numeral 4 del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011, el cual quedará así:

c) Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos, y siempre que esta acredite, de manera previa a la suscripción del contrato o convenio, contar con la capacidad técnica, humana y financiera para ejecutar directamente el objeto contractual con sus propios medios.

Cuando la entidad ejecutora subcontrate con terceros la ejecución de actividades que, individual o conjuntamente, representen más del veinte por ciento (20%) del valor total del objeto contractual, se configurará una causal de nulidad absoluta del respectivo contrato o convenio interadministrativo, en los términos del artículo 44 de la Ley 80 de 1993, sin perjuicio de las responsabilidades fiscales, disciplinarias y penales a que haya lugar. Lo dispuesto en el presente inciso se aplicará a los convenios y contratos interadministrativos celebrados por entidades estatales del orden nacional, departamental, distrital y municipal.

Se exceptúan los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas, las Sociedades de Economía Mixta con participación de capital privado igual o superior al diez por ciento (10%), las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o selección abreviada de acuerdo con lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del presente artículo.

En aquellos casos en que la entidad estatal ejecutora deba subcontratar algunas de las actividades derivadas del contrato principal, no podrá ni ella ni el subcontratista, contratar o vincular a las personas naturales o jurídicas que hayan participado en la elaboración de los estudios, diseños y proyectos que tengan relación directa con el objeto del contrato principal. Estarán exceptuados de la figura del contrato interadministrativo los contratos de seguro de las entidades estatales.

Parágrafo. Para efectos de este literal, se entenderá que existe capacidad técnica, humana y financiera propia cuando la entidad ejecutora disponga, con cargo a su planta de personal, infraestructura y patrimonio, de los medios idóneos para desarrollar directamente el objeto contractual, sin que dicha capacidad pueda acreditarse mediante la sola disponibilidad presupuestal para subcontratar.

Artículo 3°. Adiciónese un párrafo nuevo al artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, el cual quedará así:

PARÁGRAFO NUEVO. *Publicidad previa de los convenios y contratos interadministrativos. Previo a la suscripción de todo convenio o contrato interadministrativo de que trata el literal c) del numeral 4 del presente artículo, la entidad estatal contratante deberá publicar en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II) el proyecto de convenio o contrato, la justificación de la modalidad de selección y los estudios y documentos previos, por un término no inferior a cinco (5) días hábiles, dentro del cual cualquier persona podrá presentar observaciones. La entidad deberá dar respuesta motivada a las observaciones recibidas antes de proceder a la suscripción del respectivo contrato o convenio.*

Artículo 4°. Adiciónese un párrafo al artículo 2° de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:

PARÁGRAFO NUEVO. *La contratación entre entidades estatales mediante convenios o contratos interadministrativos constituye una modalidad excepcional de contratación directa frente al principio de selección objetiva y, en consecuencia, las causales que la habilitan serán de interpretación y aplicación restrictiva.*

Artículo 5°. Los contratos y/o convenios interadministrativos que suscriban las entidades públicas con empresas de economía mixta o comercial deberán publicarse en la página de la web de las partes, junto con todos los contratos derivados de la ejecución del contrato o convenio principal. Se deberá indicar como mínimo: los subcontratistas con su razón social o nombre, el objeto del contrato, el monto del contrato, el plazo de este y demás datos relevantes para que la ciudadanía ejerza un control y seguimiento de estos.

Parágrafo. El Gobierno nacional determinará mecanismos para que la ciudadanía pueda acceder a las ofertas de empleo que se puedan generar en el marco de la ejecución de estos contratos o convenios.

Artículo 6°. Prohibición de designación como ejecutores de proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías. No podrán ser designadas como entidades ejecutoras de proyectos de inversión financiados total o parcialmente con recursos del Sistema General de Regalías las sociedades de economía mixta, las empresas industriales y comerciales del Estado que desarrollen actividades en competencia con el sector privado, ni las demás sociedades comerciales en las cuales la participación directa o indirecta de entidades públicas sea superior al cincuenta por ciento (50%).

Artículo 7°. Reglamentación. El Gobierno nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación.

Artículo 8°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



DANIEL FELIPE BRICEÑO MONTES
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

por medio de la cual se fortalece la transparencia y se restringe el uso indebido de los convenios y contratos interadministrativos como mecanismo de elusión de la selección objetiva, y se dictan otras disposiciones

I. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto cerrar los principales vacíos normativos que hoy permiten utilizar los convenios y contratos interadministrativos consagrados como causal de contratación directa en el literal c) del numeral 4 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007 como mecanismo de elusión de la licitación pública y la selección objetiva.

Para ello, la iniciativa: (i) exige que la entidad ejecutora acredite capacidad técnica, humana y financiera propia; (ii) limita al veinte por ciento (20%) del valor del contrato la subcontratación permitida, bajo pena de nulidad absoluta; (iii) extiende la exigencia de licitación pública o selección abreviada a las Sociedades de Economía Mixta con participación privada igual o superior al diez por ciento (10%); (iv) introduce un trámite de publicidad previa y observaciones ciudadanas en el SECOP II; y (v) declara el carácter restrictivo de esta modalidad frente al principio de selección objetiva. La medida aplica a entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal.

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La contratación interadministrativa, concebida originalmente por el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 como un instrumento de cooperación entre entidades públicas para el cumplimiento eficiente de sus funciones, se ha convertido en la práctica en una de las principales puertas de escape a los principios de transparencia y selección objetiva que rigen la contratación estatal. Bajo la apariencia de cooperación interinstitucional, numerosas entidades ejecutoras, que en ocasiones carecen de la capacidad técnica u operativa para desarrollar directamente el objeto contratado, subcontratan la totalidad o la mayor parte de las obligaciones con terceros particulares, sin que estos últimos hayan competido en un proceso de selección objetiva.

Este fenómeno, conocido coloquialmente como “contratación a dedo” o “triangulación contractual”, erosiona la confianza ciudadana en la gestión pública y encarece innecesariamente la ejecución de recursos públicos al introducir intermediarios entre

la entidad contratante y el ejecutor real del bien, obra o servicio.

El problema no es una percepción aislada ni un argumento retórico: está documentado de manera sistemática por el máximo órgano de control fiscal del país y se repite, con el mismo patrón de fondo, en entidades, sectores y niveles de gobierno distintos, como se expone a continuación.

En agosto de 2024, la Contraloría General de la República presentó ante el Congreso de la República, en el foro “*Optimizando la Contratación Pública*”, un estudio sectorial sobre convenios y contratos interadministrativos correspondiente al periodo 2019-2022. El estudio encontró que el 62% de los contratos interadministrativos suscritos en ese periodo superó, en cantidad, a los procesos adelantados por licitación pública. El Vicecontralor Carlos Mario Zuluaga, quien presentó el informe, advirtió que, si bien esta modalidad busca la colaboración interestatal, en la práctica los contratos derivados, es decir, la subcontratación posterior con terceros particulares, no siempre cumplen con los principios de transparencia, planeación, economía y responsabilidad.

El mismo estudio reveló que, aunque el 90,43% de los convenios auditados cumple formalmente con los principios de la contratación estatal, persisten serias dudas sobre la transparencia de la etapa de contratación derivada, precisamente la fase en la que la entidad ejecutora subcontrata con particulares sin que estos compitan en un proceso de selección objetiva. Con fundamento en estos hallazgos, la propia Contraloría hizo un llamado explícito al Congreso de la República para legislar de manera más detallada sobre la transparencia en estos contratos y fortalecer la capacidad de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente para exigir estándares de publicidad. El presente proyecto de ley responde directamente a ese llamado institucional.

El patrón identificado por la Contraloría no es hipotético. La Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial S. A. (ENTerritorio) ha sido señalada de manera reiterada como entidad ejecutora de convenios y contratos interadministrativos con fallas estructurales de planeación, supervisión y transparencia:

En junio de 2023, la Contraloría reveló 83 hallazgos, 25 de ellos con incidencia fiscal por \$24.140 millones, en el contrato suscrito entre la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec) y el entonces Fonade, hoy ENTerritorio, para gerenciar obras de infraestructura carcelaria. Tras seis años de ejecución, la efectividad fue mínima, con retrasos, prórrogas y adiciones que no lograron mitigar la crisis penitenciaria que se buscaba resolver.

En julio de 2024, una auditoría al Ministerio del Deporte encontró hallazgos fiscales por \$31.493 millones, principalmente por el incumplimiento del Convenio Interadministrativo 1215 de 2023 suscrito

con ENTerritorio: un anticipo de \$25.874 millones no fue legalizado con los soportes exigidos, lo que afectó la realización de los Juegos Intercolegiados Nacionales.

En abril de 2025, la Contraloría alertó sobre graves deficiencias en el manejo de \$2,5 billones por parte del Departamento para la Prosperidad Social (DPS) mediante convenios interadministrativos, varios de ellos ejecutados a través de ENTerritorio. La falta de condiciones claras para los desembolsos y la ausencia de documentación completa impidieron auditar el 83% de los contratos revisados, lo que obligó a poner los hechos en conocimiento de la Fiscalía y la Procuraduría.

En agosto de 2025, un nuevo informe de la Contraloría detectó \$1.130 millones adicionales en riesgo fiscal en tres contratos ejecutados por ENTerritorio - relacionados con obras del SENA en Bogotá e Inírida y con la ESAP-, remitiendo cinco casos de presunta responsabilidad disciplinaria a la Procuraduría. El propio organismo de control subrayó que no era la primera vez que la entidad aparecía en sus informes con graves debilidades contractuales, lo que evidencia un patrón estructural y no hechos aislados.

El fenómeno no se limita a una entidad ni a un sector. El 10 de julio de 2026 se radicó ante la Fiscalía General de la Nación una denuncia penal contra el exdirector de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y otros funcionarios, por hechos relacionados con un convenio marco y un contrato interadministrativo derivado, suscritos entre la ANT y la Sociedad de Activos Especiales (SAE) para la compra de predios destinados a la reforma agraria. Según los hallazgos de la Contraloría General de la República citados en la denuncia, la ANT desembolsó cerca de un billón de pesos a la SAE para la adquisición de 537 predios, registrados contablemente como bienes pagados por anticipado, sin que la Nación figurara como titular registral de la gran mayoría de los inmuebles al momento de la auditoría: un informe pericial encontró que 0% de las escrituras públicas de la muestra revisada estaban registradas a favor de la ANT.

La Contraloría advirtió que la ANT “ejecutó pagos totales sin garantizar la transferencia del dominio”, dejando al Estado en una posición de vulnerabilidad jurídica frente a los activos adquiridos. La denuncia plantea que estos hechos podrían configurar los delitos de peculado culposo, contrato sin cumplimiento de requisitos legales e interés indebido en la celebración de contratos, previstos en los artículos 400, 409 y 410 del Código Penal. Este caso, ocurrido bajo el marco normativo vigente, ilustra con particular claridad el riesgo que el presente proyecto de ley busca conjurar: la ausencia de exigencias de capacidad instalada propia, de publicidad previa y de límites claros a los desembolsos anticipados en los contratos interadministrativos permite que se comprometan sumas cuantiosas de recursos públicos sin las salvaguardas mínimas de un proceso competitivo.

III. MARCO CONSTITUCIONAL

NORMATIVO

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

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Artículo 273. *A solicitud de cualquiera de los proponentes, el Contralor General de la República y demás autoridades de control fiscal competentes, ordenarán que el acto de adjudicación de una licitación tenga lugar en audiencia pública.*

Los casos en que se aplique el mecanismo de audiencia pública, la manera como se efectuará la evaluación de las propuestas y las condiciones bajo las cuales se realizará aquella, serán señalados por la ley.

Artículo 150 (inciso final). Compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional.

LEGAL

Ley 80 de 1993: *por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.*

Consagra los principios de transparencia, economía, responsabilidad y selección objetiva aplicables a toda la contratación estatal.

Ley 1150 de 2007: *por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos.*

En su artículo 2º, numeral 4, literal c), regula los contratos interadministrativos como causal de contratación directa - literal que este proyecto de ley modifica.

Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción): *Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.*

Sus artículos 92 y 95 modificaron los incisos primero y segundo del literal c) del numeral 4 del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, exigiendo licitación pública o selección abreviada a determinadas entidades ejecutoras de contratos interadministrativos de obra, suministro y otros objetos.

Ley 489 de 1998: *por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional.*

Su artículo 95 define la asociación entre entidades públicas mediante convenios interadministrativos como mecanismo de cooperación para el

cumplimiento de funciones administrativas o la prestación conjunta de servicios.

Ley 819 de 2003: *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal.*

Su artículo 7º establece el deber de análisis del impacto fiscal de los proyectos de ley, desarrollado en el acápite correspondiente de esta exposición de motivos.

Ley 2003 de 2019: *por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones en materia de conflicto de interés para los Congresistas, aplicable al análisis desarrollado en el acápite de conflictos de interés de esta exposición de motivos.*

Decreto número 1082 de 2015: *por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.*

Su artículo 2.2.1.2.1.4.4 reglamenta los convenios o contratos interadministrativos, precisando que su modalidad de selección es la contratación directa.

JURISPRUDENCIAL

Sentencia C-508 de 2002: La Corte Constitucional precisó que, si bien la licitación pública constituye la regla general para la selección de contratistas del Estado, el Legislador puede válidamente consagrar excepciones a dicha regla sin vulnerar la Constitución, en la medida en que los principios de transparencia, selección objetiva y publicidad del artículo 209 Superior resultan igualmente exigibles cualquiera sea la modalidad de selección empleada.

Sentencia C-949 de 2001: La Corte Constitucional reconoció que el mandato del artículo 150 Superior le otorga al Legislador una amplia libertad de configuración normativa para diseñar el régimen de contratación estatal, en función de los objetivos constitucionales del Estado Social de Derecho.

Sentencia C-380 de 2008: La Corte Constitucional avaló que el Congreso, en ejercicio de su potestad de configuración legislativa, convierta en regla general obligaciones de transparencia y publicidad que el artículo 273 Superior contempla como excepcionales, sin que ello desconozca dicha norma constitucional.

Sentencia C-713 de 2009: La Corte Constitucional avaló la potestad del Legislador para introducir ajustes y precisiones al artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, lo que confirma la viabilidad constitucional de la modificación que aquí se propone.

Concepto C-135 de 2024 (Colombia Compra Eficiente, con fundamento en jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado): Señaló que las causales de contratación directa, al desplazar los mecanismos de selección objetiva por convocatoria pública, deben interpretarse de manera restrictiva, conforme al tenor literal de las normas que las consagran. El presente proyecto de ley recoge

expresamente dicho estándar interpretativo en el párrafo que se adiciona al artículo 2° de la Ley 80 de 1993.

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil (Concepto 11001-03-06-000-2012-00016-00): Precisó el alcance de los artículos 92 y 95 de la Ley 1474 de 2011 frente a los contratos interadministrativos ejecutados por instituciones de educación superior públicas y Sociedades de Economía Mixta, confirmando que estos deben, en los eventos allí previstos, someterse a licitación pública o selección abreviada.

IV. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se precisa que el presente proyecto de ley no genera un impacto fiscal que implique una fuente adicional de ingresos o gasto público. Las obligaciones que se introducen, acreditación de capacidad instalada, publicidad previa en el SECOP II y trámite de observaciones ciudadanas, se ejecutan sobre plataformas y capacidades administrativas ya existentes en cabeza de las entidades estatales y de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, sin que se creen nuevas plantas de personal, apropiaciones presupuestales o estructuras administrativas. Por el contrario, al restringir la subcontratación y la intermediación, la iniciativa propende por un uso más eficiente de los recursos públicos ya apropiados.

La Corte Constitucional ha precisado de manera reiterada que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un parámetro de racionalidad legislativa que no puede convertirse en un obstáculo insuperable para el ejercicio de la función legislativa, ni facultar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para vetar iniciativas legislativas so pretexto de ausencia de análisis de impacto fiscal (Sentencias C-859 de 2001, C-502 de 2007, C-911 de 2007, C-577 de 2009, C-766 de 2010, C-373 de 2010 y C-085 de 2022, entre otras).

V. CONFLICTOS DE INTERÉS

De conformidad con el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, el conflicto de interés se configura cuando el Congresista tiene la posibilidad de obtener un beneficio particular, actual y directo derivado de una decisión legislativa que le corresponda votar.

En ese sentido, en función de dar claridad, 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 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así: (...)

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.

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

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:

- *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.*
- *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*
- *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.*
- *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.*
- *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.*
- *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 (...).”*

El presente proyecto de ley es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracto: modifica las reglas generales aplicables a todos los convenios y contratos interadministrativos celebrados por cualquier entidad estatal del país, sin beneficiar ni perjudicar de manera particular, actual y directa a

persona natural o jurídica determinada, ni al autor del proyecto. En consecuencia, no se identifican, en principio, circunstancias que configuren un conflicto de interés en cabeza del autor.

No obstante lo anterior, y en aplicación de las hipótesis que la propia Ley 2003 de 2019 excluye del conflicto de interés (razonamientos de carácter general, beneficios que se otorguen a sectores económicos completos y no a personas particulares, y decisiones cuyos efectos sean iguales para todos los ciudadanos que se encuentren en la misma situación), se aclara que este proyecto no otorga beneficio particular alguno.

A título meramente orientativo, podría existir un eventual conflicto de interés en cabeza de los Congresistas que ejerzan funciones directivas, sean socios, o tengan parientes dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad vinculados a Sociedades de Economía Mixta, instituciones de educación superior públicas o entidades sin ánimo de lucro que actúen habitualmente como ejecutoras de convenios interadministrativos, quienes deberán evaluar individualmente su situación y declararla en los términos de la Ley 5ª de 1992 y la Ley 2003 de 2019.

Por las razones planteadas, pongo a consideración del Congreso de la República este proyecto de ley.

Cordialmente,



DANIEL FELIPE BRICEÑO MONTES
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

FUENTES CONSULTADAS

Ley 1150 de 2007, texto vigente Secretaría del Senado: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html

Ley 1150 de 2007, texto vigente Función Pública: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=184686>

Ley 1474 de 2011, Estatuto Anticorrupción Función Pública: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292>

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, análisis de los artículos 92 y 95 de la Ley 1474 de 2011:

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/112/S5/11001-03-06-000-2012-00016-00\(2092\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/112/S5/11001-03-06-000-2012-00016-00(2092).pdf)

Corte Constitucional, Sentencia C-508 de 2002: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-508-02.htm>

Corte Constitucional, Sentencia C-713 de 2009: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-713-09.htm> 2002:

Corte Constitucional, Sentencia C-949 de 2001:

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/c-949_2001.html

Corte Constitucional, Sentencia C-380 de 2008:

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-380-08.htm>

Constitución Política de Colombia, artículo 273 (texto vigente): <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-10/capitulo-1/articulo-273>

Constitución Política de Colombia, artículo 150 (texto vigente): <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-6/capitulo-3/articulo-150>

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, Relatoría Concepto C-135 de 2024:

<https://relatoria.colombiacompra.gov.co/conceptos/c-135/>

“Contratación pública en Colombia en cifras y diseño de mecanismos”, La República: <https://www.larepublica.co/analisis/juan-pablo-herrera-saavedra-401993/contratacion-publica-en-colombia-en-cifras-y-diseno-de-mecanismos-3590584>

El País. Aumentó las licitaciones, pero disparó contratos por prestación de servicios: así contrató Eder en su primer año: <https://www.elpais.com.co/calif/aumento-las-licitaciones-pero-disparo-contratos-por-prestacion-de-servicios-asi-contrato-eder-en-su-primer-ano-0952.html>

Infobae. Contratos por prestación de servicios están disparados en el Gobierno Petra: cifras de 2025 son alarmantes: <https://www.infobae.com/colombia/2025/06/02/contratos-por-prestacion-de-servicios-estan-disparados-en-el-gobierno-petro-cifras-de-2025-son-alarmantes/>

Ámbito Jurídico. Contraloría exige mayor transparencia en convenios interadministrativos para garantizar el control fiscal:

<https://www.ambitojuridico.com/noticias/administrativo/administrativo-y-contratacion/contraloria-exige-mayor-transparencia-en>

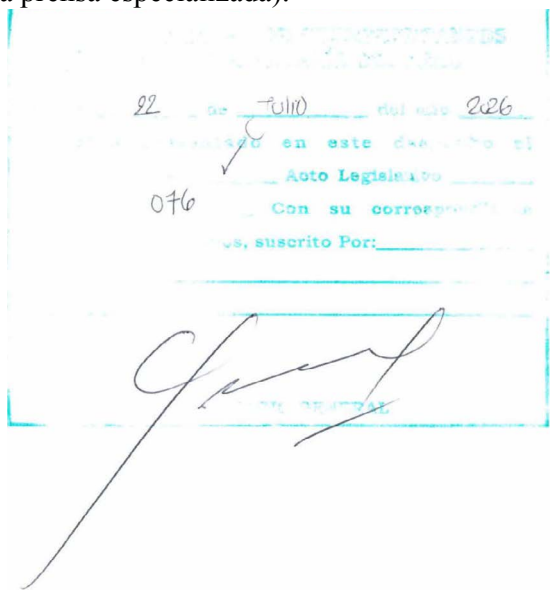
El Espectador. Contraloría detecta \$1.130 millones en riesgo fiscal en ENTerritorio:

¿qué halló?: <https://www.elespectador.com/economia/contraloria-detecta-1130-millones-en-riesgo-fiscal-en-enterritorio-que-hallo/>

Portafolio. Denuncian presuntas irregularidades en compra de tierras entre la ANT y la SAE por contratos de la reforma agraria: <https://www.portafolio.co/economia/agro/denuncian-presuntas-irregularidades-en-compra-de-tierras-entre-la-ant-y-la-sae-por-contratos-de-la-reforma-agraria-498087>

Contraloría General de la República. Contraloría detecta más de \$1,5 billones en irregularidades en

gestión pública”, informe abril 2024-marzo 2025, (vía prensa especializada).



PROYECTO DE LEY NÚMERO 077 DE 2026
CÁMARA

por la cual se crea el registro nacional de tarjetas SIM y ESIM, se adoptan medidas para fortalecer la seguridad en la comercialización, activación y uso de los servicios de telefonía móvil, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D. C., 20 de julio de 2026

Doctor

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley número 076 de 2026 Cámara, “por la cual se crea el registro nacional de tarjetas SIM y ESIM, se adoptan medidas para fortalecer la seguridad en la comercialización, activación y uso de los servicios de telefonía móvil, y se dictan otras disposiciones

Respetado Doctor:

Por medio de la presente, muy comedidamente me permito radicar el Proyecto de Ley del asunto. En tal sentido, respetuosamente solicito proceder según el trámite previsto legal y constitucionalmente para tales efectos.

Cordialmente,


DANIEL FELIPE BRICEÑO MONTES
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

PROYECTO DE LEY NÚMERO 077 DE 2026
CÁMARA

por la cual se crea el registro nacional de tarjetas SIM y ESIM, se adoptan medidas para fortalecer la

seguridad en la comercialización, activación y uso de los servicios de telefonía móvil, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear el Registro Nacional de Tarjetas SIM y eSIM (RNTS), así como el registro obligatorio de identificación de los usuarios finales de las tarjetas SIM y eSIM, o de la tecnología que las sustituya, con el fin de garantizar la identificación de los usuarios y la trazabilidad de las líneas móviles y de las operaciones efectuadas a través de ellas en el territorio nacional, y de prevenir la comisión de conductas delictivas a través de los servicios de telecomunicaciones móviles, en especial la extorsión y el secuestro extorsivo.

Artículo 2º. Ámbito de aplicación. La presente ley aplica a los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles (PRSTM), a los operadores móviles virtuales (OMV) y a los usuarios finales de tarjetas SIM y eSIM, o de la tecnología que las reemplace, en el territorio nacional, y en general a las entidades y personas naturales o jurídicas relacionadas con el cumplimiento de las disposiciones previstas en esta ley.

Artículo 3º. Definiciones. Para efectos de la presente ley se adoptan las siguientes definiciones:

- 1. Tarjeta SIM (Subscriber Identity Module).** Módulo físico de identificación de abonado que permite la conexión de un equipo terminal móvil a una red de telecomunicaciones.
- 2. eSIM (embedded SIM).** Módulo de identificación de abonado integrado electrónicamente en el equipo terminal móvil, que cumple la misma función de la tarjeta SIM física sin requerir un elemento extraíble.
- 3. ICCID (Integrated Circuit Card Identifier).** Número único que identifica cada tarjeta SIM o perfil eSIM.
- 4. Operador Móvil Virtual (OMV).** Proveedor de servicios de telecomunicaciones móviles que, sin ser titular de permisos de uso del espectro radioeléctrico, presta el servicio mediante acuerdos de acceso a la infraestructura de un Proveedor de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles.
- 5. Proveedor de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles (PRSTM).** Persona jurídica habilitada, en los términos de la Ley 1341 de 2009, para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones móviles al público.
- 6. Usuario final.** Persona natural o jurídica a cuyo nombre se activa y registra una tarjeta SIM o eSIM, con independencia de que sea o no la persona que la utilice materialmente.
- 7. Registro Nacional de Tarjetas SIM y eSIM (RNTS).** Sistema de información

centralizado creado por el artículo 6° de la presente ley.

Artículo 4°. Principios. El registro y el tratamiento de la información regulados en esta ley se sujetarán, en particular, a los siguientes principios:

1. **Legalidad.** La recolección y el tratamiento de los datos personales de los usuarios se limitarán a los expresamente autorizados en la presente ley y en el régimen de protección de datos personales.
2. **Necesidad y proporcionalidad.** Solo se exigirán los datos estrictamente necesarios para cumplir la finalidad de identificación y trazabilidad prevista en el artículo 1° de esta ley. En consecuencia, el registro de que trata esta ley no exigirá la captura de datos biométricos del usuario final, sin perjuicio de que el Gobierno nacional, mediante reglamentación posterior y previo el respectivo estudio de impacto en la protección de datos personales, defina mecanismos adicionales de verificación de identidad.
3. **Finalidad.** La información contenida en el RNTS solo podrá utilizarse para los fines de identificación, trazabilidad, prevención e investigación de conductas delictivas previstos en esta ley, y para los demás usos institucionales expresamente autorizados por la ley.
4. **Seguridad de la información.** Los responsables y encargados del tratamiento adoptarán las medidas técnicas, humanas y administrativas necesarias para otorgar seguridad a los registros, evitando su adulteración, pérdida, consulta, uso o acceso no autorizado.
5. **Confidencialidad y habeas data.** El tratamiento de los datos personales del RNTS se sujetará en todo momento a los principios y garantías previstos en la Ley 1581 de 2012, la Ley 1266 de 2008 y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan.

Artículo 5°. Registro de tarjetas SIM y eSIM. Los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles y los operadores móviles virtuales que comercialicen o activen tarjetas SIM, eSIM o la tecnología que las sustituya deberán registrar la información del usuario final, que comprenderá, como mínimo, los siguientes datos:

1. Nombres y apellidos del usuario, o razón social si se trata de persona jurídica.
2. Tipo y número del documento de identificación.
3. Número de la línea móvil asignada.
4. Número de identificación de la tarjeta SIM o eSIM (ICCID), o el identificador equivalente de la tecnología que las sustituya.

5. Modalidad de contratación (pospago o prepago).

6. Correo electrónico, cuando el usuario disponga de él.

Parágrafo 1°. Los proveedores y operadores señalados en este artículo deberán verificar el cumplimiento de la totalidad de los requisitos exigidos para el registro con base en el documento de identificación del usuario, garantizar la integridad e inalterabilidad de la identificación de las tarjetas SIM, eSIM o la tecnología que las sustituya, asegurar que el proceso de registro sea transparente y accesible, e informar debidamente al usuario sobre el tratamiento de sus datos personales, de conformidad con la Ley 1581 de 2012 y las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

Parágrafo 2°. Los proveedores y operadores señalados en este artículo serán responsables de la conservación, custodia y actualización del registro a su cargo.

Parágrafo 3°. Las tarjetas SIM y eSIM, o la tecnología que las sustituya, activadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley deberán quedar registradas conforme a lo aquí dispuesto dentro de los doce (12) meses siguientes a la expedición de la reglamentación. Para tal efecto, los usuarios finales deberán suministrar la información requerida para el registro de las líneas que tengan activas, dentro del mismo término. Vencido este plazo sin que el usuario final haya efectuado el registro, el proveedor o el operador informará al usuario de manera previa y, transcurridos treinta (30) días calendario adicionales sin que se subsane la omisión, procederá a la desactivación de la línea correspondiente.

Parágrafo 4°. El incumplimiento de lo dispuesto en este artículo constituirá infracción al régimen de telecomunicaciones, en los términos de los artículos 63 y siguientes de la Ley 1341 de 2009, y será sancionable conforme al artículo 10 de la presente ley.

Artículo 6°. Registro Nacional de Tarjetas SIM y eSIM (RNTS). Créase el Registro Nacional de Tarjetas SIM y eSIM (RNTS), como sistema de información centralizado, administrado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con el acompañamiento técnico de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, en el marco de sus respectivas competencias. El RNTS almacenará, como mínimo, la siguiente información:

1. Los datos de la tarjeta SIM o eSIM, o de la tecnología que las sustituya: número de identificación (ICCID) o identificador equivalente, número de línea asociado, estado (activa, bloqueada o cancelada) y fechas de activación y desactivación.
2. Los datos del usuario final señalados en el artículo 5° de la presente ley.
3. El historial de cambios de estado, las transferencias de titularidad y los proveedores u operadores que hayan gestionado la línea.

4. Una sección que identifique las líneas reportadas por su presunta asociación con el delito de extorsión, secuestro, falsedad personal u otras actividades delictivas conexas, de conformidad con los criterios y fuentes que defina la reglamentación, en coordinación con la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación.

Parágrafo 1º. Los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles y los operadores móviles virtuales deberán integrar sus sistemas de gestión con el RNTS, garantizar que toda tarjeta SIM o eSIM activada en el país se encuentre registrada antes de su utilización, y reportar de manera inmediata cualquier modificación en el estado de las tarjetas.

Parágrafo 2º. El RNTS deberá contar con mecanismos de cifrado, protocolos de acceso controlado y auditorías periódicas, de conformidad con los estándares nacionales e internacionales de seguridad de la información y con el régimen estatutario de protección de datos personales, en particular las Leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012, o las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan.

Parágrafo 3º. El RNTS incorporará los componentes técnicos necesarios para permitir su interconexión y el intercambio de información con las entidades públicas del orden nacional con competencias en la prevención e investigación del fraude en servicios móviles y canales digitales, entre ellas el Grupo de Respuesta a Emergencias Cibernéticas de Colombia (ColCERT), la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y la Superintendencia de Industria y Comercio, bajo reserva legal y con sujeción a las competencias de policía judicial y a la orden de autoridad competente cuando la información solicitada así lo requiera. Las condiciones técnicas, los procedimientos y los protocolos de seguridad del intercambio de información serán definidos en la reglamentación que expida el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con el apoyo de la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

Parágrafo 4º. Los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles y los operadores móviles virtuales mantendrán actualizado en el RNTS el estado de cada línea y reportarán las novedades derivadas de reportes de fraude, extorsión, falsedad personal u otras actividades delictivas conexas, con el fin de que la información disponible para las autoridades y entidades interconectadas sea veraz, completa y oportuna.

Artículo 7º. Prohibición de comercialización o activación sin registro. Se prohíbe la comercialización, venta, activación y uso de tarjetas SIM y eSIM, o de la tecnología que las reemplace, sin el respectivo registro previsto en la presente ley, so pena de la desactivación de la línea y de las sanciones previstas en el artículo 10 de esta ley.

Todo punto de venta físico o digital deberá verificar la identidad del adquirente y su registro antes de realizar la activación o entrega. La venta o activación de tarjetas de forma anónima constituirá infracción en los términos de la presente ley y de la Ley 1341 de 2009, y los puntos de venta que incurran en ella serán responsables solidarios de las infracciones cometidas junto con el proveedor u operador que los haya autorizado.

Artículo 8º. Límites y control a la activación masiva de líneas prepago. Con el fin de prevenir el uso fraudulento de líneas móviles anónimas o de difícil trazabilidad, ninguna persona natural podrá tener activas a su nombre más de cinco (5) líneas móviles bajo la modalidad de prepago en un mismo Proveedor de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles u operador móvil virtual, salvo que acredite una justificación de orden empresarial, institucional o comercial verificable, caso en el cual el proveedor u operador dejará constancia expresa de dicha justificación en el RNTS.

Parágrafo. Los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles y los operadores móviles virtuales implementarán mecanismos automatizados de alerta temprana para identificar patrones de activación masiva, simultánea o atípica de líneas prepago asociadas a un mismo documento de identificación, dirección de comercialización o punto de venta, y reportarán dichas alertas a la Policía Nacional y a la Fiscalía General de la Nación cuando existan indicios razonables de uso fraudulento.

Artículo 9º. Cambio de usuario final. En caso de cambio del usuario final de la tarjeta SIM o eSIM, o de la tecnología que las reemplace, los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles y los operadores móviles virtuales verificarán la identidad del nuevo usuario en los términos del artículo 5º de esta ley, mantendrán el historial de datos correspondiente y registrarán la transferencia de titularidad en el RNTS, la cual deberá conservarse por un término de cinco (5) años.

Artículo 10. Régimen sancionatorio. Las infracciones a las obligaciones previstas en la presente ley serán sancionadas por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones conforme al procedimiento y a los criterios de graduación establecidos en los artículos 63 a 67 de la Ley 1341 de 2009, sin perjuicio de la responsabilidad penal o civil a que haya lugar. En particular, se calificarán como infracciones gravísimas, sancionables con multa hasta por el equivalente a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, en los términos del artículo 65 de la Ley 1341 de 2009, las siguientes conductas:

1. Comercializar, vender o activar tarjetas SIM o eSIM sin el registro previsto en esta ley.
2. Omitir de manera reiterada el reporte de novedades al RNTS o suministrar

información falsa, inexacta o incompleta al Registro.

3. Facilitar o tolerar la activación masiva de líneas prepago en contravención del artículo 8° de esta ley.

Parágrafo. Lo dispuesto en este artículo se entiende sin perjuicio de las competencias sancionatorias que en materia de protección de datos personales corresponden a la Superintendencia de Industria y Comercio, en los términos de la Ley 1581 de 2012.

Artículo 11. Vigilancia y control. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Comisión de Regulación de Comunicaciones y la Superintendencia de Industria y Comercio, en el marco de sus competencias, vigilarán y asegurarán el cumplimiento de las disposiciones de la presente ley, para lo cual podrán realizar inspecciones, auditorías y verificaciones a los proveedores, operadores y puntos de venta.

Artículo 12. Reglamentación. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con el apoyo técnico de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, reglamentará la presente ley dentro de los ocho (8) meses siguientes a su promulgación, incluyendo los procedimientos, estándares técnicos, de seguridad y de protección de datos personales, los protocolos de verificación y la forma de registro, y de entrega o suministro de la información a la policía judicial en los casos en que sea requerida mediante orden judicial o en el marco de sus funciones legales.

Dentro del mismo término, la Comisión de Regulación de Comunicaciones realizará el acompañamiento necesario para que, junto con los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles y los operadores móviles virtuales, se adelanten las mesas de trabajo que permitan acordar y garantizar el tipo de conexión, los parámetros técnicos y la forma de registro al RNTS.

Artículo 13. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



DANIEL FELIPE BRICEÑO MONTES
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

por la cual se crea el registro nacional de tarjetas SIM y eSIM, se adoptan medidas para fortalecer la seguridad en la comercialización, activación y uso de los servicios de telefonía móvil, y se dictan otras disposiciones.

I. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto crear el Registro Nacional de Tarjetas SIM y eSIM (RNTS) y establecer el registro obligatorio de los usuarios finales de las tarjetas SIM y eSIM, o de la tecnología que las reemplace, con el fin de garantizar la trazabilidad de las líneas móviles y de las operaciones asociadas a ellas en el territorio nacional, y de cerrar el espacio de anonimato que hoy facilita la comisión de delitos como la extorsión y el secuestro extorsivo, en particular los que se originan desde los centros de reclusión del país.

La iniciativa no pretende restringir el acceso de los colombianos a los servicios de telefonía móvil, ni imponer cargas desproporcionadas a los usuarios o a la industria. Se trata de una corrección puntual de un vacío regulatorio: hoy es posible adquirir y activar una tarjeta SIM prepago sin verificación alguna de identidad, lo que convierte a la línea móvil en un instrumento anónimo y, por tanto, en un insumo idóneo para la actividad criminal organizada.

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La falta de registro de los usuarios finales de las tarjetas SIM y eSIM constituye un vacío que ha sido aprovechado para la comisión de delitos, en particular la extorsión y el secuestro. En estas modalidades delictivas el uso de una tarjeta SIM resulta indispensable y constituye, en el marco de la investigación penal, el elemento material probatorio que permitiría la identificación inicial del responsable. Sin embargo, la ausencia de información sobre el usuario final de la línea brinda hoy un nicho de impunidad, pues es posible acceder a estas tarjetas sin obligación alguna de registro de los datos asociados a la línea.

Las cifras evidencian la magnitud del problema. Según cifras de la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación, en los últimos años más de 54.000 personas han sido afectadas por el delito de extorsión en Colombia, con una tendencia sostenida al alza en el número de denuncias registradas entre 2018 y 2025. La modalidad de extorsión telefónica es, de manera consistente, la de mayor frecuencia relativa en el país, muy por encima de la extorsión directa o cometida a través de redes sociales, y su comisión se realiza con frecuencia desde los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON) mediante el uso de tarjetas SIM de fácil adquisición y descarte.

A ello se suma un problema estructural de subregistro: la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC) del DANE ha documentado de manera reiterada tasas de no denuncia superiores al 70% para el delito de extorsión, y aún mayores en centros poblados y zonas rurales dispersas, lo que confirma la existencia de una cifra oculta considerable y evidencia que las estadísticas oficiales, siendo graves, probablemente subestiman la magnitud real del fenómeno.

El fenómeno también se ha extendido a los delitos informáticos, cuyas denuncias se han multiplicado

en el país en la última década, concentrándose de manera importante en conductas de hurto por medios informáticos, transferencia no consentida de activos y suplantación de sitios web para la captura de datos personales, de acuerdo con la tipificación establecida en la Ley 1273 de 2009. En materia de secuestro, delito cuya negociación y exigencias se dinamizan principalmente a través de líneas móviles, el país logró una reducción histórica de las cifras entre el año 2000 y la década pasada, avance que hoy se ve amenazado por señales de repunte en los últimos años, según cifras del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y de la Policía Nacional.

La extorsión telefónica carcelaria constituye una de las modalidades de mayor rentabilidad criminal en Colombia. Se origina en los centros penitenciarios y carcelarios, donde los internos, aprovechando el ingreso irregular de dispositivos móviles y tarjetas SIM, realizan exigencias económicas mediante llamadas amenazantes, con frecuencia utilizando información disponible en redes sociales para suplantar identidades y coaccionar a las víctimas.

El propio Ministerio de Justicia y del Derecho ha reconocido públicamente que una proporción significativa de las extorsiones que se cometen en el país se origina al interior de los centros de reclusión, hallazgo consistente con el fenómeno de criminalidad intramural identificado por la Corte Constitucional dentro del Estado de Cosas Inconstitucional del sistema penitenciario declarado mediante la Sentencia T-388 de 2013.

Las tarjetas SIM utilizadas al interior de los establecimientos carcelarios son cambiadas con alta frecuencia debido a su bajo costo y reducido tamaño, lo que facilita su comercialización ilegal y dificulta su detección. El Gobierno nacional ha adoptado medidas administrativas recientes en esta dirección, entre ellas el Decreto número 851 de 2024, que fortalece los mecanismos de bloqueo de equipos terminales y líneas asociadas a extorsión carcelaria y habilita al INPEC para coordinar con los operadores móviles el bloqueo de equipos usados ilegalmente desde prisión.

Estas medidas, sin embargo, actúan sobre el equipo o la línea ya identificada como fuente de extorsión; no resuelven el problema de fondo, que es la posibilidad de adquirir, sin ningún control, una nueva línea anónima para reemplazar la bloqueada. El presente proyecto complementa ese esfuerzo institucional, actuando sobre la puerta de entrada del fenómeno: el registro del usuario en el momento mismo de la activación.

Los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles, incluidos los operadores móviles virtuales, cumplen en este fenómeno un papel esencial: al ser, de manera involuntaria, el intermediario entre la víctima y el extorsionista, cuentan con la posibilidad técnica de establecer mecanismos que prevengan u obstaculicen el accionar criminal, tanto mediante el registro riguroso de los usuarios como mediante la

identificación y alerta de las llamadas originadas en centros penitenciarios, obligación que ya contempla, para los operadores, el artículo 11 de la Ley 1908 de 2018, al disponer que estos deben informar al destinatario de la comunicación el establecimiento penitenciario o carcelario desde el cual se origina la llamada. El presente proyecto se articula con esa obligación ya vigente, dotando a las autoridades y a los propios operadores de una base de identificación de usuarios más robusta para hacerla efectiva.

El uso fraudulento de líneas móviles anónimas tiene, además, consecuencias económicas significativas. Las actividades de fraude cibernético facilitadas por comunicaciones móviles no identificadas han generado, según cifras del sector financiero y asegurador, pérdidas anuales del orden de cientos de miles de millones de pesos, concentrando una proporción muy relevante de las reclamaciones por posible fraude reportadas por las entidades vigiladas. El monto asociado al fraude digital ha registrado, en los últimos años, tasas de crecimiento anual sostenidamente superiores al veinte por ciento.

La percepción de inseguridad en las transacciones electrónicas inhibe el crecimiento de la economía digital y afecta la confianza de los usuarios en los servicios financieros digitales, cuya masificación constituye uno de los principales motores de inclusión y desarrollo económico del país. La trazabilidad de las líneas móviles es, en este sentido, condición habilitante de la seguridad digital, de la prevención de la suplantación de identidad y del combate al fraude en canales móviles, en línea con los objetivos de la política pública de transformación digital del Estado colombiano.

El Congreso de la República, existió otra iniciativa sobre la materia, de autoría del honorable Senador Ariel Ávila y del honorable Representante Julio César Triana, conocida públicamente como “Ley SIM Card”, radicada el 30 de julio de 2025. Dicha iniciativa comparte con el presente proyecto el diagnóstico de fondo, pero difiere de manera sustancial en el mecanismo de verificación de identidad propuesto, pues exige la captura de datos biométricos del usuario en el momento de la activación.

El presente proyecto opta por una arquitectura distinta, más ajustada al principio de proporcionalidad que rige el tratamiento de datos personales: la identificación plena del usuario final a partir de su documento de identidad, sin necesidad de recolectar datos biométricos, categoría que la Ley 1581 de 2012 reconoce como dato sensible y sujeta a un régimen de tratamiento más estricto por su mayor potencial de afectación a la intimidad si es indebidamente tratado o vulnerado.

Esta diferencia no es menor: mientras la identificación documental resuelve el problema de trazabilidad que motiva ambas iniciativas, la exigencia adicional de datos biométricos multiplica los riesgos de seguridad de la información sin

que exista evidencia de que aporte una capacidad de trazabilidad superior a la que ofrece la cédula de ciudadanía, cuya falsificación es igualmente perseguida por el ordenamiento penal. El presente proyecto, además, incorpora el Registro Nacional de Tarjetas SIM y eSIM como sistema centralizado de interoperabilidad con las autoridades de investigación, elemento que no se limita a la verificación en el punto de venta, sino que dota a las autoridades de una herramienta permanente de consulta y trazabilidad histórica.

III. MARCO NORMATIVO

CONSTITUCIONAL

Artículo 2º. *Son fines esenciales del Estado: (...) asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. (...) Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades.*

La creación de un registro que permita identificar al usuario final de una línea móvil es una medida idónea para el cumplimiento de este mandato: dota a las autoridades de un instrumento de protección de la vida y los bienes de los ciudadanos frente a la extorsión y el secuestro, delitos en los que la línea móvil anónima constituye el principal vehículo de comisión.

Artículo 15. *Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas. En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución. La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley.*

El derecho fundamental al habeas data y a la intimidad delimita el diseño del registro que crea este proyecto: la recolección de datos debe limitarse a lo estrictamente necesario para la finalidad de identificación y trazabilidad, razón por la cual el articulado, siguiendo el principio de proporcionalidad, se abstiene de exigir datos biométricos y circunscribe la información recolectada a los datos de identificación ya exigidos, con menor grado de injerencia, en otros registros públicos del sector TIC.

Artículo 334. *La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial (...) el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes (...).*

La intervención del Estado en la prestación del servicio público de telecomunicaciones móviles, imponiendo a los proveedores y operadores la obligación de registrar a sus usuarios, encuentra fundamento directo en esta cláusula de intervención económica, orientada aquí a la protección de la seguridad ciudadana como componente de la calidad de vida de los habitantes del territorio nacional.

Artículo 365. *Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.*

Las telecomunicaciones móviles constituyen un servicio público bajo la titularidad del Estado, en los términos del artículo 10 de la Ley 1341 de 2009, prestado por particulares bajo un régimen de habilitación general. Esta cláusula constitucional habilita al Congreso para fijar, mediante ley, condiciones adicionales de seguridad y trazabilidad en la prestación de dicho servicio, como las que contempla el presente proyecto.

LEGAL

Ley 1341 de 2009, “por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC-, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones”

Esta ley constituye el marco general del sector TIC en Colombia. En particular, su artículo 10 califica la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones como un servicio público bajo la titularidad del Estado, prestado mediante habilitación general; su artículo 15 crea el Registro TIC de proveedores; y sus artículos 63 a 67 contienen el régimen general de infracciones y sanciones -incluida la multa de hasta dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales prevista en el artículo 65- sobre el cual se apoya el régimen sancionatorio de la presente ley.

Ley 1908 de 2018, “por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones”

El artículo 11 de esta ley, bajo el título “Control a las llamadas desde los centros de reclusión”, ya impone a los operadores de redes y servicios de telecomunicaciones el deber de informar al destinatario de la comunicación el establecimiento penitenciario o carcelario desde el cual se origina la llamada, so pena de las multas previstas en el artículo 65 de la Ley 1341 de 2009. El presente proyecto se articula con esta obligación vigente, dotándola de una base de identificación de usuarios más robusta

y de un sistema centralizado de información que facilita su cumplimiento y su fiscalización.

Ley 1266 de 2008, “*por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países*”

Fija los principios de calidad, veracidad, finalidad, circulación restringida, seguridad y confidencialidad aplicables al tratamiento de datos personales en bancos de datos, principios que el artículo 4° del presente proyecto extiende expresamente al tratamiento de la información contenida en el Registro Nacional de Tarjetas SIM y eSIM.

Ley 1581 de 2012, “*por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales*”

Constituye el régimen general de protección de datos personales en Colombia y clasifica los datos biométricos como datos sensibles sujetos a un estándar de tratamiento reforzado. Sobre esta calificación se apoya la decisión de diseño de este proyecto de excluir la exigencia de datos biométricos del registro que aquí se crea, optando por el estándar de identificación documental ya empleado en otros registros del sector TIC.

Ley 2157 de 2021, “*por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley Estatutaria 1266 de 2008, y se dictan disposiciones generales del hábeas data con relación a la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones*”

Fortalece las garantías del derecho al habeas data, en particular frente a los casos de suplantación de identidad, fenómeno estrechamente vinculado al uso fraudulento de líneas móviles anónimas que este proyecto busca prevenir.

Ley 1801 de 2016, “*por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*”

El numeral 13 del artículo 95 de este Código ya califica como comportamiento contrario a la convivencia la activación de tarjetas SIM sin que el usuario haya suministrado al prestador del servicio sus datos de identificación. El presente proyecto eleva a rango legal expreso y desarrolla en detalle esta obligación, dotándola de un sistema de registro centralizado del que hoy carece.

Decreto número 1078 de 2015, “*por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*”

Compila, entre otras normas, el sistema de registro y control basado en el IMEI de los equipos terminales móviles, precedente regulatorio de una base de datos centralizada en el sector TIC orientada a la prevención del delito, sobre cuya misma lógica se estructura el Registro Nacional de Tarjetas SIM y eSIM que crea este proyecto

JURISPRUDENCIAL

Sentencia C-1011 de 2008. Al examinar la constitucionalidad de la Ley 1266 de 2008, la Corte precisó que el derecho al habeas data faculta a su titular a exigir de las administradoras de datos el acceso, inclusión, exclusión, corrección, adición, actualización y certificación de los datos, así como la limitación en las posibilidades de divulgación, publicación o cesión de los mismos. Esta doctrina orienta el diseño del RNTS creado por este proyecto, en particular el catálogo de principios y garantías del artículo 4° del articulado.

Sentencia C-748 de 2011. Al revisar la Ley 1581 de 2012, la Corte declaró exequibles los principios de necesidad, finalidad y proporcionalidad en el tratamiento de datos personales, y reiteró que los datos sensibles -entre ellos los biométricos- solo pueden tratarse de manera excepcional y con consentimiento cualificado del titular. Esta línea jurisprudencial respalda la opción de diseño adoptada en el presente proyecto de excluir la exigencia de datos biométricos del registro de usuarios de tarjetas SIM y eSIM.

IV. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, en cumplimiento de dicha disposición se hace explícito lo siguiente sobre el impacto fiscal del presente proyecto de ley.

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 dispone: “*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. (..) Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá 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*”.

La carga central que impone el presente proyecto recae sobre los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles y los operadores móviles virtuales, particulares que ya cuentan con sistemas de gestión de clientes y de facturación en los cuales deberán integrar los campos de información adicionales que exige esta ley, sin que ello represente una erogación de recursos públicos ni un gasto que deba incorporarse al Presupuesto General de la Nación.

El único componente del proyecto que podría suponer un costo para la administración pública es

la puesta en marcha y administración del Registro Nacional de Tarjetas SIM y eSIM (RNTS) por parte del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con el apoyo técnico de la Comisión de Regulación de Comunicaciones. Sin embargo, dicho costo cuenta con una fuente de financiación ya prevista en el ordenamiento: el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, creado por el artículo 34 de la Ley 1341 de 2009, tiene entre sus funciones legales, en los términos del artículo 35 de la misma ley, apoyar económicamente las actividades del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el mejoramiento de su capacidad administrativa, técnica y operativa, y se nutre de la contraprestación periódica y de las contribuciones que ya pagan los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones sobre sus ingresos brutos, en virtud de los artículos 10, 24 y 36 de la misma ley.

En esa medida, la puesta en marcha del RNTS es susceptible de financiarse con cargo a recursos y rentas ya existentes del sector, sin que se requiera una apropiación presupuestal adicional con cargo a rentas de destinación general de la Nación.

En todo caso, y sin perjuicio de la carga que la jurisprudencia constitucional asigna al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se solicitará formalmente a dicha cartera y al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, durante el primer debate de este proyecto, que rindan el concepto técnico de que trata el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, con la cuantificación precisa de los costos de implementación técnica del RNTS.

De la lectura integral del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 se desprende, además, una distinción relevante para el presente proyecto: la exigencia de una fuente sustitutiva analizada y aprobada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, prevista en el inciso tercero de la norma, recae únicamente sobre los proyectos de ley de iniciativa gubernamental.

Esta misma regla fue reiterada en la Sentencia C-866 de 2010, que aclaró que si el Ministerio de Hacienda no participa durante el trámite del proyecto, ello no vicia el proceso legislativo por incumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003; y en la Sentencia C-290 de 2009, que recordó que el Congreso no está atado a un concepto vinculante del Ministerio, sino que este debe demostrar, si lo estima pertinente, la incompatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Más recientemente, la Sentencia C-085 de 2022 reiteró que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 no puede interpretarse como un obstáculo para la actividad legislativa, y que su desconocimiento solo genera un vicio de procedimiento cuando el enunciado normativo demandado ordena, de manera imperativa y concreta, un gasto público determinado. Bajo esta línea jurisprudencial consolidada, la ausencia de una cuantificación exhaustiva en esta etapa inicial del trámite legislativo no constituye un vicio de

inconstitucionalidad, sin perjuicio del compromiso del autor de acoger las observaciones técnicas que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones formulen durante el trámite.

V. CONFLICTOS DE INTERÉS

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286”, estos serán criterios guía para que los demás congresistas tomen su propia decisión sobre si se encuentran en una causal de impedimento, sin perjuicio de otras causales que cada congresista pueda advertir.

El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, define el beneficio particular como aquel que otorga un privilegio, genera ganancias, crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista, de las que no gozan los demás ciudadanos; el beneficio actual como el que se configura en las circunstancias presentes al momento de la decisión; y el beneficio directo como el que se produce respecto del congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

La misma norma establece que no existe conflicto de interés, entre otros casos, cuando el congresista participa, discute o vota un proyecto de ley que otorgue beneficios de carácter general. El presente proyecto de ley regula de manera general, impersonal y abstracta las condiciones de registro y comercialización de tarjetas SIM y eSIM aplicables a la totalidad de los usuarios de servicios de telefonía móvil en Colombia y a la totalidad de los proveedores y operadores del sector, sin distinción ni beneficio particular alguno, por lo cual, en principio, no se advierten circunstancias que den lugar a un conflicto de interés en cabeza de los honorables congresistas.

De manera meramente orientativa, se pone de presente que podría existir un eventual conflicto de interés en el caso de los congresistas que ostenten la calidad de accionistas o socios controlantes de Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles u operadores móviles virtuales, en la medida en que el proyecto impone a estas entidades nuevas obligaciones de registro, integración tecnológica y régimen sancionatorio que inciden en sus costos de operación.

Fuera de esa hipótesis particular, se considera que la discusión y votación del presente proyecto se enmarca en la causal de ausencia de conflicto de interés prevista en el literal a) del artículo 1° de la citada ley. En todo caso, se recuerda que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada congresista evaluarlos.

Por las razones planteadas, pongo a consideración del Congreso de la República este proyecto de ley.


DANIEL FELIPE BRICENO MONTES
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

FUENTES CONSULTADAS

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia, artículos 2, 15, 334 y 365. <https://www.constitucioncolombia.com>

Congreso de la República de Colombia. (2009). Ley 1341 de 2009. https://www.mintic.gov.co/portal/715/articles-6398_Ley_1341_2009.pdf

Congreso de la República de Colombia. (2018). Ley 1908 de 2018. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87301>

Congreso de la República de Colombia. (2008). Ley 1266 de 2008. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=34488>

Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1581 de 2012. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=49981>

Congreso de la República de Colombia. (2021). Ley 2157 de 2021. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=173246>

Congreso de la República de Colombia. (2016). Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80538>

Congreso de la República de Colombia. (2003). Ley 819 de 2003. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13712>

Congreso de la República de Colombia. (2019). Ley 2003 de 2019. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=98274>

Presidencia de la República de Colombia. (2015). Decreto número 1078 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector TIC.

Presidencia de la República de Colombia. (2024). Decreto número 851 de 2024.

Corte Constitucional de Colombia. (2013). Sentencia T-388 de 2013.

Corte Constitucional de Colombia. (2008). Sentencia C-1011 de 2008. <https://www.corteconstitucional.gov.co>

Corte Constitucional de Colombia. (2011). Sentencia C-748 de 2011.

Corte Constitucional de Colombia. (2007). Sentencia C-502 de 2007.

Corte Constitucional de Colombia. (2010). Sentencia C-866 de 2010. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-866-10.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2009). Sentencia C-290 de 2009.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-290-09.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2022). Sentencia C-085 de 2022.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/c-085-22.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2023). Sentencia C-425 de 2023.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2023/C-425-23.htm>

El Tiempo. (2025, 16 de noviembre). Las claves del proyecto de ‘Ley SIM Card’ para frenar extorsión desde las cárceles. <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/las-claves-del-proyecto-de-ley-SIM-card-para-frenar-extorsion-desde-las-carceles-3509389>

Infobae. (2026, 27 de enero). ‘Ley SIM Card’ avanza en el Congreso para regular líneas móviles y enfrentar extorsiones que se originan desde cárceles.

<https://www.infobae.com/colombia/2026/01/27/ley-SIM-card-avanza-en-el-congreso-para-regular-lineas-moviles-y-enfrentar-extorsiones-que-se-originan-desde-carceles/>

Semana. (2026, 26 de enero). ‘Ley SIM Card’, el proyecto que hace trámite en el Congreso para frenar las extorsiones en Colombia.

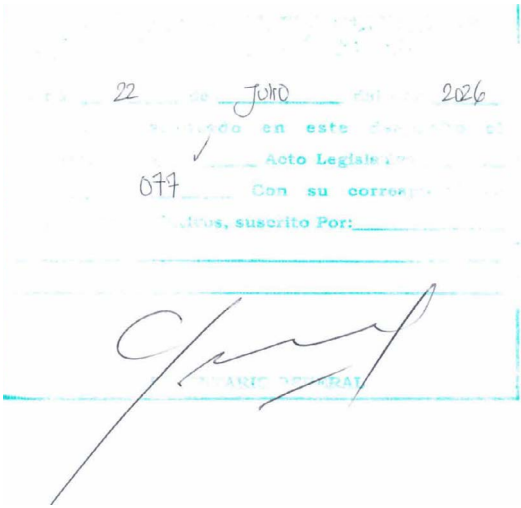
<https://www.semana.com/politica/articulo/ley-SIM-card-el-proyecto-que-hace-tramite-en-el-congreso-para-frenar-las-extorsiones-en-colombia/202646/>

El País (Colombia). Te llamo desde la prisión: así funciona el enorme mercado de celulares en las cárceles del país. <https://www.elpais.com.co/colombia/te-llamo-desde-la-prision-asi-funciona-el-enorme-mercado-de-celulares-en-las-carceles-de-colombia-1742.html>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC).

Policía Nacional de Colombia/ Fiscalía General de la Nación. Estadísticas de extorsión y secuestro.

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Cifras de secuestro.



CONTENIDO

Gaceta número 909 - Viernes, 31 de julio de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de Ley número 075 de 2026 Cámara, por medio de la cual se protege la autonomía territorial y la seguridad jurídica en el uso del suelo rural, se deroga el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, se modifica el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de Ley número 076 de 2026 Cámara, por medio de la cual se fortalece la transparencia y se restringe el uso indebido de los convenios y contratos interadministrativos como mecanismo de elusión de la selección objetiva, y se dictan otras disposiciones....	8
Proyecto de Ley número 077 de 2026 Cámara, por la cual se crea el registro nacional de tarjetas SIM y ESIM, se adoptan medidas para fortalecer la seguridad en la comercialización, activación y uso de los servicios de telefonía móvil, y se dictan otras disposiciones.	14