



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° 1061

Bogotá, D. C., miércoles, 19 de agosto de 2026

EDICIÓN DE 13 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 160 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se modifica parcialmente la Ley 1995 de 2019 en materia de impuesto predial unificado y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 30 de julio de 2026

Señor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ

Secretario General

Cámara de Representantes

Asunto: Radicación Proyecto de Ley *por medio del cual se modifica parcialmente la Ley 1995 de 2019 en materia de impuesto predial unificado y se dictan otras disposiciones.*

Respetado señor Secretario,

En mi calidad de Senadora de la República y en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992 me permito presentar proyecto de ley *por medio del cual se modifica parcialmente la Ley 1995 de 2019 en materia de impuesto predial unificado y se dictan otras disposiciones.*

En virtud de lo anterior, solicito poner en consideración y dar el trámite legislativo correspondiente.

Cordialmente,


ZANDRA MARIA BERNAL RINCÓN
Senadora de la Republica
Autora.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 160 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se modifica parcialmente la Ley 1995 de 2019 en materia de impuesto predial unificado y se dictan otras disposiciones

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1 °. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 1995 de 2019 el cual quedará así:

Artículo 1°. Avalúos catastrales. Los catastros se registrarán de acuerdo con las normas específicas, metodologías y análisis técnicos adoptados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi de acuerdo con los principios de eficiencia, progresividad, coherencia, transparencia y concurrencia, que para sus fines se han materializado a través del catastro multipropósito, procurando la proporcionalidad de la base gravable para predios rurales y urbanos.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1995 de 2019 el cual quedará así:

Artículo 2°. Límite del Impuesto Predial Unificado. Independientemente del valor de catastro obtenido siguiendo los procedimientos del artículo anterior, para los predios que hayan sido objeto de actualización catastral y hayan pagado según esa actualización, el límite máximo será el porcentaje del IPC del año inmediatamente anterior. Para el caso de los predios que no se hayan actualizado el límite será de máximo 20% del monto liquidado por el mismo concepto el año inmediatamente anterior.

Parágrafo. La limitación prevista en este artículo no se aplicará para:

1. Los terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados.

2. Los predios que figuraban como lotes no construidos o construidos y cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en él realizada.

Artículo 3º. Modifíquese el artículo 3º de la Ley 1995 de 2019 el cual quedará así:

Artículo 3º. Aplicación. Para todos los distritos, municipios y entidades territoriales en general; la presente ley tendrá aplicación a partir de su sanción presidencial por un período de ocho (8) años.

Parágrafo 1º. Encumplimiento de la actualización catastral urbana y rural y hasta no materializarse su terminación en el territorio nacional, el Congreso de la República y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAG) conformarán una comisión de estudio de los avances e irregularidades en los procesos adelantados de actualización catastral, se tendrán en cuenta las autoridades de gobierno local en cabeza de alcaldes, gobernadores, concejos municipales para la construcción de un marco general de impuestos sobre la propiedad raíz para el desarrollo territorial.

Artículo 4º. Modifíquese el artículo 7º de la Ley 1995 de 2019 el cual quedará así:

Artículo 7º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias. Lo previsto en este artículo se aplicará sin perjuicio del límite de impuesto contemplado en el artículo 6º de la Ley 44 de 1990 y el artículo 155 del Decreto Ley 1421 de 1993.

Artículo 5º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga aquellas normas contrarias.

De los honorables Senadores de la República.



PARTE I

Fundamentos en Derecho

Con fundamento en los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, en concordancia con los artículos 114, 150 y 154 de la Constitución Política de 1991 y su naturaleza sobre el ejercicio legislativo, el presente proyecto de ley se radica ante esta corporación senatorial en cumplimiento de los fines

para los cuales nos ha sido delegada la representación democrática, buscando salvaguardar el interés general y materializar los propósitos esenciales del Estado Social de Derecho.

2. EXPOSICIÓN MOTIVA DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

2.1. Justificación

El presente proyecto de ley se origina en medio de un debate que no se ha logrado superar en el país y que tiene por objeto controversial la variación incremental de la tarifa de impuesto predial unificado (IPU) en el territorio nacional.

Partiendo de una observación general, el país en la última década ha puesto especial interés en los procesos de actualización catastral al tiempo que desarrolló una herramienta fundamental para organizar el mercado de tierras a partir del catastro multipropósito. Sin embargo, la aplicación de dichas actualizaciones no ha evolucionado homogéneamente en el territorio nacional y en su lugar han generado distorsiones de la tarifa en los propietarios, esto se explica por la presencia de un modelo desarticulado entre el territorio y la norma facultativa.

Actualmente el IPU es un impuesto de propiedad exclusiva de los municipios y distritos, cuyo hecho generador es la propiedad o existencia de un bien inmueble, señalando que el mismo se encuentra adoptado en todos los municipios del país, constituyéndose como una de las principales rentas municipales y distritales. Por tratarse de un impuesto de periodo la base gravable aplicable al IPU es el avalúo catastral vigente a la fecha de causación del tributo, es decir 1º de enero de cada año. (Minvivienda).

2.2. Marco normativo

El último referente sobre el incremento en la tarifa del IPU fue la Ley 1995 de 2019, que en su artículo 2º estableció un tope consistente en el crecimiento de la tarifa del IPC+8 puntos, incorporó la figura del catastro multipropósito, promovió la revisión de avalúos catastrales frente a inconsistencias en la tarifa lo cual permitía al contribuyente solicitar devolución o compensación de saldos.

Esta ley se promulgó para un periodo de 5 años y tuvo continuidad en el Plan Nacional de Desarrollo Ley 2294 de 2023 artículo 49 parágrafo 3º. Es importante aclarar que en el marco de la Ley 2294 de 2023 se impulsó la actualización catastral a nivel nacional, no obstante las medidas técnicas se quedaron cortas para dar cumplimiento, lo que llevó al Instituto Geográfico Agustín Codazzi a emitir una serie de resoluciones a través de las cuales desarrollaba el mandato del artículo 49 de la ley de PND frente a los avalúos catastrales y su rezago, en especial en zonas rurales, siendo claro que la tarifa al contribuyente sería la dispuesta en el marco de la Ley 1995 de 2019 de acuerdo con el procedimiento de avalúo (base gravable) aquí, la Resolución número 2057 de 2025 estableció porcentajes de incremento en avalúos catastrales para 527 municipios lo que

desencadenó un incremento desproporcionado en la tarifa final del IPU para zonas rurales.

La Resolución número 1912 de 2024 adoptó metodología para actualización masiva de valores catastrales rezagados, en especial en zonas rurales, permite un ajuste automático de avalúo conforme a las zonas homogéneas geoeconómicas (ZHG) sin embargo causó algunos traumatismos en los avalúos catastrales que llevó a propietarios rurales a la movilización.

Aquí se debe tener en cuenta que el CONPES 4177 [Reajuste de avalúos catastrales para la vigencia 2026] en predios rurales significó las bases de un incremento por avalúo con base en las medidas de Precio al Productor, Inflación y rezago, lo cual expuso gran parte de predios rurales indistintamente al ingreso de los propietarios a aumentos excesivos.

Se cita del documento sobre el reajuste para la vigencia 2026: “el reajuste anual de los avalúos catastrales tiene como propósito que la base gravable del impuesto predial unificado IPU evolucione en correspondencia con el valor del patrimonio de los propietarios o poseedores, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 8° de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 6° de la Ley 242 de 1995, el artículo 10 de la Ley 101 de 1993, y en la Ley 1607 de 2012.

Para definir el reajuste anual de los avalúos catastrales se consideran cuatro criterios básicos, a saber: i) la meta de inflación; ii) la inflación registrada por el DANE, iii) el IPPA.

El andamiaje del IGAC se limita a determinar la **base gravable** (el valor del predio). Es la interacción de esta nueva base con los Acuerdos Municipales (tarifas) y la Ley 1995 de 2019 (topes de crecimiento) la que finalmente determina el impacto financiero sobre el contribuyente.

Con respecto a lo anterior, dada la normatividad del ordenamiento colombiano sobre la propiedad y el valor del tributo a nivel catastral, el análisis se divide en dos (2) posiciones relativas: de un lado el avalúo catastral y su correlación con la propiedad y en segundo lugar, la fijación de la tarifa por parte de los concejos municipales bajo el principio de autonomía territorial, no obstante las dos partes chocan debido a la asimetría urbano-rural entre propietarios de predios.

Esto ha llevado a que la corrección de la tarifa tenga en últimas que ser atendida por la norma expresa para la protección de los derechos económicos sobre la propiedad.

2.3. Consideraciones del Autor

Hacemos énfasis en estas dos posiciones debido a que, en ausencia de avalúos actualizados, la tarifa del IPU se distorsiona llegando a limites tanto inferiores como superiores, por lo general la convergencia entre niveles de predios no se da, en su lugar la presión sobre el contribuyente tiende a ser desapareja.

De acuerdo con el informe de la Comisión de expertos tributarios en Colombia (2019), uno de los retos es el avalúo de la propiedad para definir la base gravable lo que permitiría mayor calidad en la información a nivel municipal y, en segundo lugar, las tarifas tienden al límite inferior del rango permitido donde la consolidación de consensos para su aumento requiere un alto nivel de legitimidad y confianza en la administración local.

Haciendo aquí una aclaración, los catastros descentralizados tienen una mejor estructura de la información lo que les permite un menor rango de error con respecto a los resultados de fijación de la tarifa del IPU.

Sobre la naturaleza del impuesto predial, este representa para los municipios y ciudades una de las mayores fuentes de tributación, en especial porque está constituido como un tributo legítimo, confiable y transparente al que el contribuyente reconoce la condicionalidad sobre el valor del capital que posee. Según (Awasthi, Minh Le, & You, 2020) el nivel de ingresos, la densidad de población y la tasa del impuesto sobre la propiedad presentan una correlación significativa y positiva con la recaudación de dicho impuesto, mientras que las transferencias federales y el tamaño de los hogares tienen un impacto negativo significativo.

De acuerdo con los autores, la eficiencia de la tributación sobre la propiedad está directamente relacionada con la estructura de la descentralización fiscal.

La Ley 1450 de 2011 estableció el incremento en la tarifa mínima del IPU como se observa en la tabla (2) sus modificaciones al artículo 4° de la ley 44 de 1990 ajustó el incremento en el 5 y el 16 por mil, diferenciado para vivienda (VIS) y rural en estratos 1, 2 y 3 con el 1 y el 16 por mil, mantiene

Tabla 1. Resoluciones IGAC avalúos catastrales art 49 ley de PND y documento Conpes 4177 de 2025

Resolución / Directriz	Vigencia de Aplicación	Objetivo Principal	Impacto Técnico y Económico
Resolución 1912 de 2024	2024 en adelante	Establecer la metodología técnica para la actualización masiva de avalúos.	Fija el modelo estadístico para cerrar la brecha frente al valor comercial usando las Zonas Homogéneas Geoeconómicas (ZHG).
Resolución 2144 de 2024	2025	Fijar las tablas de incremento de avalúos para predios rurales en la primera fase.	Ejecuta matemáticamente el ajuste masivo, modificando la base gravable de miles de predios desactualizados.
Resolución 2057 de 2025	2026	Extender el reajuste catastral rural a municipios adicionales.	Actualiza el valor del terreno y ajusta el componente constructivo bajo los lineamientos macroeconómicos del CONPES 4177.
Directriz PC-VAL-04	2026	Reglamentar la revisión técnica de las ZHG.	Actúa como válvula de escape para que los gestores catastrales corrijan desfases o inconsistencias en los avalúos notificados.

Fuente: elaboración propia a partir de revisión IGAC.

tarifa del 33 por mil para predios urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificados.

Tabla 02 Estructura de la tarifa del IPU según Ley 1450 de 2011 (vigente)

Componente Tributario	Disposición o Rango	Condición de Aplicación
Tarifa General	Entre 5‰ y 16‰	Aplicable sobre el avalúo catastral, fijado por los Concejos Municipales o Distritales.
Criterios de Progresividad	Diferenciación obligatoria	Sujeta a: estrato, uso del suelo, antigüedad del catastro, área y avalúo catastral.
Excepción de Equidad	Entre 1‰ y 16‰	Predios estrato 1, 2 y 3 (urbano habitacional o rural agropecuario) con valor inferior a 135 SMLMV.
Límite de Incremento (Tope)	Máximo anual 25%	El cobro no puede superar el 125% del año anterior, salvo mutaciones físicas o económicas por actualización catastral.
Penalización Espacial	Hasta 33‰	Aplicable a lotes de engorde (terrenos urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificados).
Tratamientos Especiales	Tarifa ponderada o Exención	Resguardos indígenas pagan el promedio municipal (método IGAC); bienes de uso público quedan excluidos.

El límite del 25% en el incremento anual protege a los hogares de choques tributarios, pero reconoce explícitamente que la actualización catastral (cambios físicos o normativos) rompe este blindaje. Por otro lado, la norma consolida el IPU no solo como el principal instrumento de recaudo endógeno, sino como una herramienta de política de suelo. El techo del 33‰ actúa como un desincentivo directo a la especulación inmobiliaria.

De acuerdo con el índice de desempeño fiscal, para el periodo 2013-2024 el impuesto que más creció respecto a su recaudo fue industria y comercio que para el agregado municipal representó \$18.1 billones, seguido del IPU con un aforo de \$13.5 billones. La sobre tasa es el tercer impuesto por importancia. Para el periodo de referencia, el impuesto predial a precio constantes creció un 60,3% con un peso relativo en la participación de ingresos tributarios del 31.6%, sin embargo, ha cedido en participación en 2,4%. Paralelamente las transferencias de la Nación representan el 50,2% de los ingresos municipales, con una brecha del 15% entre los dos tipos de ingresos.

De acuerdo con los resultados agregados del IDF los municipios tienen una dependencia de las transferencias de la nación del 74,3% con un escaso margen sobre el balance primario y una FBK deteriorada lo que se acompaña con el argumento que: una infraestructura fiscal por asignación directa deteriora las condiciones de administración endógena de recursos y desfavorece impuestos como el Predial que sigue siendo el más importante a nivel municipal junto con ICA. A nivel departamental la dependencia de transferencias de la nación se sitúa en el 45,2% contra 33,9% de ingresos propios.



Ahora bien, el crecimiento en el recaudo del IPU tiene las siguientes características:

- (i) que la evolución de su recaudo se mantenga en el tiempo, esto es, que crezca de acuerdo con las expectativas de cambio predial municipal,
- (ii) que el avalúo catastral permita capturar la información precisa de las condiciones del predio y
- (iii) que la actualización catastral coincida con los límites socioeconómicos que determinan la composición demográfica del municipio.

Sin embargo los rezagos catastrales ocupan una alta proporción del territorio nacional que limitan los alcances del catastro multipropósito respecto de la conformación del valor del suelo colombiano, esta distorsión no solo se da en municipios desactualizados sino que se viene presentando que en algunos de los municipios que han llevado a cabo procesos de actualización, el avalúo ha aumentado significativamente lo que en ultimas eleva la base gravable y la tarifa final del IPU sobrepasa la capacidad de pago de los propietarios, esto conlleva algunos eventos exógenos sobre la propiedad de la tierra como la venta o el remate de la misma para superar una deuda impagable o eliminar la presión del tributo que recae en el sujeto pasivo. Algunos estudios han encontrado problemas de gestión y administración tributaria, así como brechas entre tarifas nominales ponderadas y efectivas.

De acuerdo con lo anterior, (Iregui B., Melo, & Ramos, 2003) El bajo dinamismo en la tributación municipal, puede ser el reflejo de un pobre esfuerzo fiscal, asociado a las mayores transferencias nacionales que se derivaron del fortalecimiento del proceso de descentralización.

En la actualidad mantiene vigencia pues el aumento de las transferencias les ha restado dinamismo y disciplina fiscal a los territorios, en otras palabras, a nivel municipal y departamental la administración del recaudo ha mostrado una mejora sustancial, pero persisten los problemas de coordinación y eficiencia del tributo.

Otro de los factores que retrasan y deterioran la gestión catastral territorial es el avance de actualización, con fecha a julio de 2026, el IGAC y DANE, reportaron un avance de actualización catastral del territorio nacional de 27,68% equivalente a 7,9 millones de predios actualizados urbanos y 1.2 millones de predios a nivel rural.

Desde el lado de fijación de topes como control en la tarifa final del IPU para los contribuyentes un mecanismo de protección de la capacidad de pago de los contribuyentes. La lógica es que la actualización catastral puede corregir rezagos técnicos del avalúo, pero el impuesto no debería trasladar ese ajuste de forma abrupta al hogar o al productor, por lo que la estabilidad del ingreso requiere un “amortiguador” normativo como el de la Ley 1995 de 2019.

La relación central es esta: el **avalúo catastral** corrige la base técnica del impuesto, mientras que los **topes de crecimiento** corrigen el impacto social y distributivo del ajuste. En otras palabras, actualizar el catastro mejora la equidad y la eficiencia del sistema, pero topes como los de la Ley 1995 impiden que esa mejora se traduzca en una carga súbita e incompatible con los ingresos corrientes del contribuyente.

Desde una perspectiva de política pública, la actualización catastral debe verse como un instrumento de modernización, no como una transferencia inmediata del rezago al hogar o al productor. Por eso, mantener topes es clave para proteger liquidez, suavizar la transición y evitar que un ajuste técnico termine expulsando a contribuyentes de baja o mediana capacidad de pago de su patrimonio o de su territorio.

A continuación, se presentan las tablas 3° y 4° que desarrollan el marco normativo y su consistencia con la formulación de topes al impuesto predial desde el enfoque de capacidad de pago del contribuyente.

Tabla 3. Normatividad vigente IPU.

Norma	avalúo catastral	actualización catastral	Regla sobre crecimiento del impuesto predial	capacidad de pago
Ley 44 de 1990	Consolida el marco general del impuesto predial unificado y el vínculo con el catastro como base gravable.	Reconoce que el avalúo catastral debe ajustarse periódicamente para acercarse al valor real del bien.	El reajuste anual del avalúo no puede superar el IPC, lo que ya introduce una primera forma de suavización.	Protege al contribuyente frente a incrementos nominales excesivos, pero no necesariamente corrige todos los saltos cuando hay rezago catastral acumulado.
Ley 601	Complementa el régimen del predial para entidades territoriales, manteniendo la dependencia entre base catastral y	Se articula con la gestión catastral municipal para efectos de recaudo y administración territorial.	Su impacto se entiende más en la administración del tributo que en un tope fuerte de crecimiento.	Refuerza la lógica territorial del impuesto, pero deja abierto el problema de traslados bruscos del ajuste catastral al recibo final.

Norma	avalúo catastral	actualización catastral	Regla sobre crecimiento del impuesto predial	capacidad de pago
	liquidación tributaria.			
Ley 1430	Introduce ajustes al régimen tributario y a la administración del impuesto, especialmente en materia de depuración y control.	Incluye indirectamente en la consistencia entre información catastral y liquidación.	No se le reconoce como la norma principal de blindaje del crecimiento del predial.	Ayuda a ordenar la tributación, pero no resuelve por sí sola el choque entre actualización y pago efectivo.
Ley 1450	Vincula la política de catastro y actualización con la necesidad de modernizar la tasa gravable.	Refuerza la actualización catastral como condición para mejorar equidad horizontal y recaudo territorial.	No fija, por sí sola, un esquema robusto de topes al incremento anual del impuesto.	Mejora la calidad de la base, pero sin topes el efecto puede ser regresivo sobre hogares y pequeños propietarios con ingresos fijos.
Ley 1995 de 2019	Establece límites explícitos al aumento del predial cuando hay actualización catastral reciente.	Distingue entre predios actualizados y no actualizados, reconociendo que la transición debe ser gradual.	Para predios actualizados, el aumento no puede superar IPC + 8 puntos, para no actualizados, el límite es 60% del valor liquidado el año anterior, para estratos 1 y 2 con avalúo hasta	Es la norma más dura para “blindar” la condición de ingresos: evita que una corrección técnica del catastro se convierta en un shock fiscal incompatible con la capacidad de pago.

Norma	avalúo catastral	actualización catastral	Regla sobre crecimiento del impuesto predial	capacidad de pago
			135 SMLMV, el incremento se restringe al IPC	
Enfoque IGAC propuesta reciente	Usa el avalúo catastral como criterio de progresividad, escalonando el tope según rangos de valor	Reconoce que la actualización catastral puede generar saltos fuertes y por eso introduce topes diferenciados	Propone topes entre 30% y 200% según el rango del avalúo, y 50% en casos especiales de rezago o conservación	Es un intento de progresividad, pero aun así muestra que sin topes el efecto de la actualización puede ser fiscalmente disruptivo para contribuyentes con ingresos estables.

Fuente: propia con base en componente normativo y minivivienda.

Desde un punto de vista técnico, la necesidad de topes al impuesto predial surge de una tensión estructural entre **precisión catastral** y **capacidad de pago**. La actualización catastral corrige la información sobre el valor del inmueble, pero no corrige simultáneamente la evolución del ingreso del propietario; por tanto, un aumento fuerte de la base puede producir un salto impositivo que no refleje necesariamente una mejora equivalente en la liquidez o en el flujo de ingresos del contribuyente.

En el caso del predial, el problema central no es solo recaudar más, sino recaudar de manera compatible con la economía real del contribuyente. Si el catastro se actualiza después de años de rezago, la variación del avalúo puede ser grande, aunque el ingreso del propietario no haya cambiado en la misma proporción.

En esa situación, sin un tope, el impuesto deja de ser un tributo sobre la riqueza inmobiliaria y pasa a operar como un choque fiscal sobre el flujo de caja del hogar o de la empresa, lo cual resulta

especialmente problemático para contribuyentes con ingresos fijos, informales o volátiles.

Desde esta óptica, el tope cumple cuatro funciones económicas:

- Reduce la volatilidad del impuesto.
- Evita que la actualización catastral se convierta en un choque patrimonial.
- Mejora la aceptación social del tributo.
- Protege la estabilidad financiera de hogares y pequeñas unidades productivas.

Tabla 4. Dimensiones técnicas y tope sobre crecimiento de IPU.

Dimensión	Función técnica en el sistema predial	Riesgo si actúa sin tope	Razón para fijar tope
Avalúo catastral	Define la base gravable sobre la cual se calcula el impuesto predial; su propósito es aproximar el valor económico del inmueble y corregir rezagos de información.	Cuando erramos rezagos acumulados, puede producir saltos bruscos en la obligación tributaria tras la actualización.	El tope evita que una corrección de base se convierta en una carga fiscal desproporcionada para el contribuyente.
Actualización catastral	Mejora la calidad de la información fiscal y fortalece la capacidad institucional local para recaudar y planificar.	Si se traslada de forma inmediata al recibo, puede generar choques de liquidez en hogares y actividades productivas con ingresos rígidos.	El tope permite que la mejora técnica de la base ocurra sin romper la estabilidad del flujo de ingresos del contribuyente.
Impuesto predial unificado	Instrumento de captación de renta local que debe combinar	Sin límites de crecimiento, la carga puede volverse regresiva.	El tope introduce gradualidad, previene incrementos

Dimensión	Función técnica en el sistema predial	Riesgo si actúa sin tope	Razón para fijar tope
	suficiencia recaudatoria con equidad horizontal y vertical.	en el corto plazo, especialmente para propietarios con ingreso corriente fijo.	abruptos y mejora la aceptabilidad social del tributo.
Topes de crecimiento	Funcionan como regla de transición entre el valor catastral actualizado y el tributo efectivamente pagado.	Sin tope, la transición desde un catastro rezagado puede castigar de manera excesiva a contribuyentes con capacidad de pago limitada.	Protegen la condición de ingresos del contribuyente y reducen inequidades derivadas de cambios técnicos de valoración.
Capacidad de pago	Debe ser el criterio distributivo que justifica la moderación del aumento tributario.	El impuesto puede dejar de ser un gravamen sobre riqueza inmobiliaria y convertirse en una carga incompatible con el ingreso disponible.	El tope alinea la actualización técnica con el principio de sostenibilidad fiscal del hogar o unidad productiva.

Fuente: propia con base en ley 1995 de 2019.

3. Conclusión

La fijación de topes al incremento del impuesto predial constituye un mecanismo de transición indispensable entre la actualización catastral y la obligación tributaria efectiva. Su función no es impedir la modernización de la base gravable, sino evitar que los ajustes técnicos del avalúo se traduzcan en aumentos abruptos incompatibles con la capacidad de pago del contribuyente. En términos de equidad vertical y horizontal, la evidencia

académica muestra que los topes pueden mejorar la protección de ciertos contribuyentes, aunque requieren un diseño cuidadoso para no generar nuevas asimetrías distributivas.

Por consiguiente, el diseño de estos límites no puede desvincularse de la sostenibilidad fiscal de los entes territoriales. Si los topes son excesivamente rígidos, perpetuarán el rezago en el recaudo y limitarán la provisión de bienes públicos locales. La solución óptima radica en un esquema de desmonte gradual de los alivios, que permita absorber el choque del reajuste inmobiliario en el mediano plazo, asegurando que el impuesto predial retome su papel como la principal fuente endógena de financiamiento del desarrollo regional.

3.1. Conclusión de Impedimentos

Bajo los criterios del artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, se estima que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés, toda vez que su objetivo es la protección del derecho económico general sobre la propiedad en materia de Impuestos, tasas y tarifas de naturaleza fiscal a nivel territorial.

En caso de que algún legislador considere que su situación particular encuadra en las prohibiciones del artículo 282 (incompatibilidades) o que posee un interés directo en entidades ejecutoras de régimen especial, deberá manifestarlo conforme al procedimiento de impedimento establecido en el artículo 293 del Reglamento.

De los honorables Senadores de la República


ZANDRA MARIA BERNAL RINCON
Senadora de la República
Centro Democrático
Autora.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 161 DE 2026
CÁMARA

por medio del cual se fortalece el desarrollo territorial de los departamentos, distritos y municipios con jurisdicción portuaria mediante la redistribución de las contraprestaciones portuarias y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto promover el desarrollo social, económico y ambiental sostenible de los departamentos, distritos y municipios con jurisdicción portuaria, mediante la redistribución equitativa de los recursos provenientes de las contraprestaciones portuarias derivadas del uso exclusivo de zonas de uso público y el uso de la infraestructura portuaria.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 7° de la Ley 1ª de 1991, modificado por el Artículo 1° de la Ley 856 de 2003, el cual quedará así:

Artículo 1°. El artículo 7° de la Ley 1ª de 1991 quedará así:

Artículo 7°. Monto de la contraprestación. Periódicamente el Gobierno nacional definirá, en los planes de expansión portuaria, la metodología para calcular el valor de las contraprestaciones que deben pagar quienes obtengan una concesión o licencia portuaria, por concepto del uso y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público y por concepto del uso de la infraestructura allí existente.

Las contraprestaciones por el uso y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público las recibirá la Nación a través del Instituto Nacional de Vías, (Invías), o quien haga sus veces, incorporándose a los ingresos propios de dicha entidad, y **los departamentos, municipios o distritos con jurisdicción portuaria. La proporción será: cincuenta por ciento (50%) a la entidad nacional, un treinta por ciento (30%) a los municipios o distritos y un veinte por ciento (20%) a los departamentos, destinados a infraestructura, inversión social, proyectos ambientales y obras de adaptación al cambio climático.**

Las contraprestaciones por el uso de la infraestructura las recibirá la Nación, a través del Instituto Nacional de Vías (Invías), o quien haga sus veces, en un cincuenta por ciento (50%); los municipios o distritos, en un treinta por ciento (30%); y los departamentos, en un veinte por ciento (20%), destinados a infraestructura, inversión social, proyectos ambientales y obras de adaptación al cambio climático.

En el caso de San Andrés la contraprestación **del cincuenta por ciento (50%)** por el uso y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público y **uso de infraestructura** se pagará al departamento por no existir municipio en dicha isla.

En los últimos treinta kilómetros del río Magdalena se aplicará lo dispuesto en el parágrafo 3° del artículo 64 de la Ley 1242 de 2008 o la disposición que haga sus veces.

Parágrafo 1°. La contraprestación que reciba la Nación por concepto de zonas de uso público e infraestructura a través del Instituto Nacional de Vías, Invías, o quien haga sus veces, se destinará especialmente a la ejecución de obras de mantenimiento para la protección de la zona costera, dragado de mantenimiento y/o profundización, construcción y/o mantenimiento de estructuras hidráulicas de los canales de acceso a todos los puertos a cargo de la Nación, para el diseño, construcción, ampliación, rehabilitación y mantenimiento de las vías de acceso terrestre, férrea, acuático y fluvial a los puertos del respectivo distrito o municipio portuario y a las obras de mitigación ambiental y **adaptación al cambio climático** en el área de influencia tanto marítima como terrestre.

Parágrafo 2°. El canal de acceso del Puerto de Barranquilla y sus obras complementarias estarán a cargo de la Nación, para lo cual podrán destinar los recursos a que se refiere el presente artículo, sin perjuicio de que otras entidades incluida Cormagdalena, concurren con financiación y realización de obras necesarias.

Parágrafo 3°. La ejecución de los recursos por percibir y los que se perciban por concepto de las contraprestaciones a que se refiere el presente artículo, a partir de la vigencia de la presente ley por cada puerto, se hará en una proporción igual al valor de la contraprestación aportada por cada puerto para financiar las actividades a que se refiere el parágrafo primero del presente artículo.

Parágrafo 4°. El canal de acceso al puerto de Cartagena, incluido el canal del Dique, podrá invertir la contraprestación que reciba la nación por concepto de zonas de uso público e infraestructuras en obras complementarias y de mitigación del impacto ambiental, de acuerdo con lo previsto en el parágrafo primero del presente artículo.

Parágrafo 5°. El Instituto Nacional de Vías (Invías), o la entidad que haga sus veces, presentará anualmente a las Comisiones Sextas Constitucionales Permanentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes un informe sobre la administración, ejecución, destinación e impacto de los recursos provenientes de las contraprestaciones portuarias de que trata el artículo 7° de la Ley 1ª de 1991 y las demás normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

Parágrafo transitorio. Las contraprestaciones que el Invías tenga comprometidas en futuras vigencias hasta la entrada en vigencia de la presente ley, continuarán siendo recibidas por dicha entidad hasta su ejecución.

Artículo 3°. Lineamientos informe anual sobre la administración, destinación e impacto de los recursos provenientes de las contraprestaciones portuarias. El informe anual sobre la administración, destinación e impacto de los recursos provenientes de las contraprestaciones portuarias a cargo del Instituto Nacional de Vías (Invías), o la entidad que haga sus veces, deberá presentarse dentro de los tres (3) primeros meses de cada vigencia fiscal y contener, como mínimo, la siguiente información:

1. Recaudo y ejecución de los recursos

a. Valor total de las contraprestaciones recaudadas durante la vigencia anterior, discriminadas por concesión portuaria y por concepto.

Estado de ejecución presupuestal de los recursos.

b. Recursos comprometidos mediante vigencias futuras, cuando haya lugar a ello.

2. Destinación de los recursos

a. Relación de los proyectos, obras, programas o actividades financiados con cargo a las contraprestaciones.

b. Ubicación, objeto, valor, porcentaje de avance físico y financiero y estado de ejecución de cada proyecto.

c. Cronograma de ejecución y fecha estimada de terminación.

3. Resultados e impacto sobre la infraestructura portuaria

a. Estado de avance de las obras de dragado, profundización, mantenimiento de canales de acceso, obras hidráulicas y demás proyectos ejecución con recursos de las contraprestaciones portuarias.

b. Estado de los accesos terrestres, férreos y fluviales ejecutados o mejorados con dichos recursos.

c. Principales indicadores técnicos asociados a las obras ejecutadas, incluyendo, cuando sean aplicables, niveles de servicio, profundidades o calados alcanzados, capacidad operativa, disponibilidad de la infraestructura y demás indicadores que permitan evaluar su funcionamiento.

4. Impacto sobre la competitividad del sistema portuario

a. Contribución de las inversiones realizadas al mejoramiento de la eficiencia y competitividad del sistema portuario nacional.

b. Resultados obtenidos en materia de reducción de restricciones operativas, mejora en la conectividad logística, fortalecimiento de la capacidad de atención de carga y demás indicadores de desempeño que permitan evaluar el efecto de las inversiones sobre la competitividad del país.

c. Principales retos identificados y acciones previstas para garantizar la adecuada utilización de los recursos de las contraprestaciones.

El informe deberá publicarse en el sitio web oficial de la entidad dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su presentación al Congreso de la República, garantizando el acceso a la información por parte de la ciudadanía.

Parágrafo. El informe previsto en el presente artículo constituye un instrumento de seguimiento y control político sobre el cumplimiento de la destinación legal de las contraprestaciones portuarias y deberá orientarse a evidenciar la trazabilidad de los recursos, el avance de las inversiones financiadas y su contribución al fortalecimiento de la infraestructura y la competitividad del sistema portuario nacional, según lo establecido en el artículo 7° de la Ley 1ª modificado por la Ley 856 de 2003.

Artículo 4°. Informe anual sobre la ejecución de los recursos de la contraprestación portuaria. Los gobernadores y alcaldes, de los departamentos, municipios y distritos que reciban recursos provenientes de la contraprestación portuaria deberán presentar anualmente al Congreso de la República un informe detallado sobre la destinación y ejecución de dichos recursos.

El informe deberá contener, como mínimo: i) el monto de los recursos recibidos durante la vigencia fiscal correspondiente; ii) la identificación de los

proyectos, programas u obras financiados total o parcialmente con dichos recursos; iii) el estado de ejecución física y financiera de cada proyecto; iv) la localización de las intervenciones realizadas; y v) la descripción de la relación directa o indirecta de dichas inversiones con el desarrollo, fortalecimiento, sostenibilidad, conectividad, competitividad o mitigación de impactos asociados a la actividad portuaria, de conformidad con las destinaciones previstas en la presente ley.

El informe deberá ser remitido dentro de los tres (3) primeros meses de cada año a las Comisiones Sextas Constitucionales Permanentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, sin perjuicio de los deberes de publicidad, rendición de cuentas y control fiscal que resulten aplicables.

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

NADIA BLEL SCAFF
Senadora de la República
AUTOR

Humberto Miguel Henríquez Pinedo
CO-AUTOR

Norma Hurtado Storch
CO-AUTOR

Juliana Aray Franco
Representante a la Cámara
CO-AUTOR

Andrés Guillermo Montes Celadón
Representante a la Cámara
CO-AUTOR

Selmer David Arana Cano
Senador de la República
CO-AUTOR

Enrique Cabezas Baquero
Senador de la República
CO-AUTOR

JOSE RICARDO ARDILA PINEDO
CO-AUTOR

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 30 de Julio del año 2026

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley 8 Acto Legislativo

No. 161 Con su correspondiente Expositión de Motivos, suscrita Por: NS. NADIA BLEL SCAFF, HUMBERTO MIGUEL HENRIQUEZ PINEDO, NORMA HURTADO STORCH, JULIANA ARAY FRANCO, ANDRES GUILLERMO MONTES CELEDON y OTROS

SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 161 DE 2026
CÁMARA

por medio del cual se fortalece el desarrollo territorial de los departamentos, distritos y municipios con jurisdicción portuaria mediante la redistribución de las contraprestaciones portuarias y se dictan otras disposiciones.

1. Antecedentes Legislativos.
2. Fundamentos Constitucionales y Marco Legal.
3. Objeto y Justificación de la iniciativa.
4. Contenido de la iniciativa
5. Impacto Fiscal
6. Proposición
7. Articulado

1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

El legislador no ha sido ajeno a la necesidad de replantear la distribución de los recursos con ocasión a las explotaciones portuarias, por lo cual se han propuesto las siguientes iniciativas a relacionar, sin culminar su proceso como ley de la República.

- **Proyecto de Ley número 64 de 2013** por medio del cual se modifica el artículo 1° de la Ley 856 del 2003 y se dictan otras disposiciones legales. [Contraprestación portuaria Municipal y Distrital].

Autores Honorables Senadores, Edinson Delgado Ruiz, Hemel Hurtado Angulo, Teresita García Romero, entre otros.

- **Proyecto de Ley número 255 de 2011** por la cual se modifica el artículo 1° de la Ley 856 de 2003. [Licencias portuarias]. Autor Honorable Senador, Jorge Eliécer Ballesteros.

- **Proyecto de Ley número 2019** por medio del cual se dictan medidas en favor de la inversión social en las zonas portuarias del territorio nacional.

Autor honorable Senadora Nadia Blel Scaff.

- **Proyecto de Ley número 160 de 2025**, por medio del cual se modifica el porcentaje de repartición de las contraprestaciones portuarias.

Autor León Fredy Muñoz Lopera.

2. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

Acto Legislativo 03 de 2024. por el cual se fortalece la autonomía de los Departamentos, Distritos y Municipios, se modifica el artículo 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones - Segunda Vuelta.

Establece una nueva estructura de competencias fiscales, permitiendo que las entidades territoriales gestionen de manera más eficiente los recursos destinados a la atención de servicios públicos.

Jurisprudencia Constitucional.

Contrato de Concesión Portuaria-Definición

La concesión portuaria es un contrato administrativo en virtud del cual la Nación, por

intermedio de la Superintendencia General de Puertos, permite que una sociedad portuaria ocupe y utilice en forma temporal y exclusiva las playas, los terrenos de bajamar y zonas accesorias a aquéllas o estos, para la construcción y operación de un puerto, a cambio de una contraprestación económica a favor de la Nación, y de los municipios o distritos donde operen los puertos.

Sentencia C-068/09 M. P. C-068/09.

MARCO LEGAL

- **LEY 856 DE 2003.**

Artículo 1°. El artículo 7° de la Ley 1ª de 1991 quedará así:

Artículo 7°. Monto de la contraprestación. Periódicamente el Gobierno nacional definirá, en los planes de expansión portuaria, la metodología para calcular el valor de las contraprestaciones que deben pagar quienes obtengan una concesión o licencia portuaria, por concepto del uso y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público y por concepto del uso de la infraestructura allí existente.

Las contraprestaciones por el uso y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público las recibirá la Nación a través del Instituto Nacional de Vías, (Invías), o quien haga sus veces, incorporándose a los ingresos propios de dicha entidad, y a los municipios o distritos donde opere el puerto. La proporción será: De un ochenta por ciento (80%) a la entidad Nacional, y un veinte por ciento (20%) a los municipios o distritos, destinados a inversión social. Las contraprestaciones por el uso de la infraestructura las recibirá en su totalidad el Instituto Nacional de Vías, (Invías), o quien haga sus veces.

En el caso de San Andrés la contraprestación del veinte por ciento (20%) por el uso y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público se pagará al departamento por no existir municipio en dicha isla.

Parágrafo 1°. La contraprestación que reciba la Nación por concepto de zonas de uso público e infraestructura a través del Instituto Nacional de Vías, (Invías), o quien haga sus veces, se destinará especialmente a la ejecución de obras y mantenimiento para la protección de la zona costera, dragado de mantenimiento y/o profundización, construcción y/o mantenimiento de estructuras hidráulicas de los canales de acceso a todos los puertos a cargo de la Nación, para el diseño, construcción, ampliación, rehabilitación y mantenimiento de las vías de acceso terrestre, férrea, acuático y fluvial a los puertos del respectivo distrito o municipio portuario y a las obras de mitigación ambiental en el área de influencia tanto marítima como terrestre.

Parágrafo 2°. El canal de acceso del Puerto de Barranquilla y sus obras complementarias estarán a cargo de la Nación, para lo cual podrán destinar los recursos a que se refiere el presente artículo, sin perjuicio de que otras entidades incluida

Cormagdalena, concurren con financiación y realización de obras necesarias.

Parágrafo 3°. La ejecución de los recursos por percibir y los que se perciban por concepto de las contraprestaciones a que se refiere el presente artículo, a partir de la vigencia de la presente ley por cada puerto, se hará en una proporción igual al valor de la contraprestación aportada por cada puerto para financiar las actividades a que se refiere el parágrafo primero del presente artículo.

Parágrafo 4°. El Canal de acceso al puerto de Cartagena, incluido el Canal del Dique, podrá invertir la contraprestación que reciba la Nación por concepto de zonas de uso público e infraestructuras en obras complementarias y de mitigación del impacto ambiental, de acuerdo con lo previsto en el parágrafo primero del presente artículo.

3. OBJETO DE LA INICIATIVA

La presente ley tiene por objeto promover el desarrollo social, económico y ambiental sostenible de los departamentos, distritos y municipios con jurisdicción portuaria, mediante la redistribución de una parte de los recursos provenientes de las contraprestaciones portuarias derivadas de la explotación de los puertos marítimos.

Lo anterior, con el fin de fortalecer la autonomía de las entidades territoriales en la destinación de dichos recursos, impulsar la financiación de proyectos de inversión orientados al cierre de brechas sociales y territoriales, la protección del medio ambiente, el fortalecimiento de la infraestructura y el mejoramiento de la competitividad y la calidad de vida de las comunidades asentadas en las zonas de influencia portuaria.

Contraprestación Portuaria.	Marco Normativo Vigente	Propuesta de Modificación
	Artículo 7o de la Ley 1ª de 1991	
Uso público	Nación - 80%. Municipio o Distrito - 20%	Nación - 50%. Departamento - 20%. Municipio o Distrito - 30%.
Uso de infraestructura	Nación - 100%.	Nación - 50%. Departamento - 20%. Municipio o Distrito - 30%.

3.1 JUSTIFICACIÓN.

Los puertos marítimos constituyen una infraestructura estratégica para el desarrollo económico, la competitividad y la inserción de Colombia en los mercados internacionales. Su operación facilita el comercio exterior, fortalece las cadenas logísticas, dinamiza la inversión y contribuye al crecimiento de las economías regionales y nacional.

Actualmente, Colombia cuenta con nueve zonas portuarias marítimas: Barranquilla, Cartagena, Coveñas, Santa Marta, La Guajira, Buenaventura, Tumaco, Turbo y San Andrés. La ubicación geoestratégica del país, con acceso a los océanos Atlántico y Pacífico, le ha permitido consolidar un sistema portuario con un papel determinante en

el intercambio comercial y en la competitividad nacional frente a las exigencias de una economía cada vez más integrada y globalizada.

No obstante, al analizar la realidad de las ciudades y regiones donde se desarrolla la actividad portuaria, se evidencia una marcada brecha entre el crecimiento y la rentabilidad del sector portuario y las condiciones de bienestar de las comunidades que lo albergan. En numerosos territorios persisten indicadores de pobreza, rezagos en infraestructura social, déficits en servicios públicos, problemáticas ambientales y limitadas oportunidades de desarrollo económico local.

Esta situación pone de manifiesto una evidente asimetría entre los beneficios derivados de la actividad portuaria y su impacto sobre el desarrollo territorial. En consecuencia, resulta necesario avanzar hacia un modelo que promueva una distribución más equitativa de los beneficios económicos generados por el sistema portuario, garantizando que su crecimiento se traduzca en mayores oportunidades, mejor calidad de vida y un desarrollo sostenible para las poblaciones asentadas en las zonas de influencia portuaria.

En ese contexto, la iniciativa legislativa de referencia, propone fortalecer la articulación entre el desarrollo eficiente de la actividad portuaria y el desarrollo económico, social y ambiental de los territorios en los que esta se desarrolla. Para tal efecto, establece un mecanismo de redistribución de una parte de los recursos provenientes de las contraprestaciones portuarias derivadas de la explotación de los puertos marítimos, con el fin de fortalecer la capacidad financiera de los departamentos, distritos y municipios con jurisdicción portuaria, otorgándoles mayor autonomía para orientar dichos recursos hacia la financiación de proyectos e inversiones que respondan a las necesidades y prioridades de sus territorios.

De esta manera, la iniciativa promueve un modelo de desarrollo territorial más equitativo, fortalece la descentralización administrativa y fiscal, y materializa el principio constitucional de autonomía territorial, permitiendo que los departamentos, distritos y municipios portuarios participen de manera más efectiva en los beneficios derivados de la explotación de la infraestructura portuaria.

3.2 CONTRAPRESTACIÓN PORTUARIA.

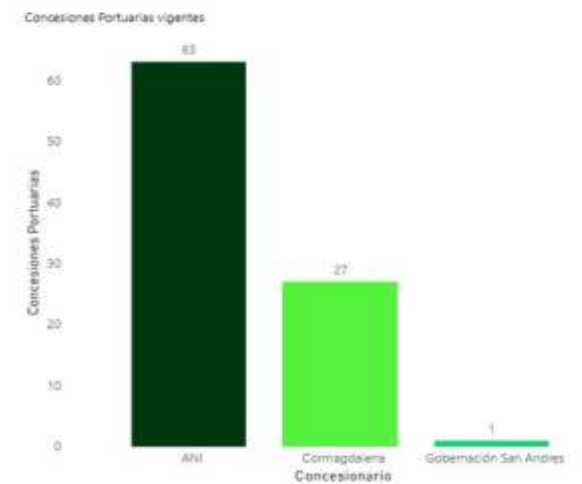
La contraprestación portuaria corresponde al pago que realizan las concesiones portuarias al Estado por el uso temporal y exclusivo de bienes de uso público, tales como playas, terrenos de bajamar, canales de acceso y demás áreas concesionadas para el desarrollo de actividades portuarias.

De conformidad con la Ley 1ª de 1991 y la Ley 856 de 2003, estos recursos tienen como finalidad financiar obras relacionadas con la protección costera, el dragado mantenimiento y profundización de canales de acceso, obras hidráulicas, la construcción y mantenimiento de infraestructura

de acceso terrestre, férrea, fluvial y marítima a los puertos, así como obras de mitigación ambiental y proyectos estratégicos para la competitividad logística y portuaria del país.

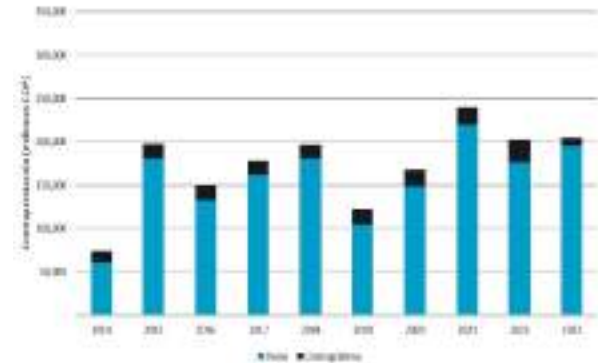
El 80% de estos recursos es administrado por la Nación a través del Instituto Nacional de Vías (Invías), mientras que el 20% restante es transferido directamente a los municipios y distritos donde operan las concesiones portuarias.

En el país se encuentran vigentes 91 contratos de concesión, sin embargo, solo 57 sociedades portuarias se encuentran activas, de los cuales, la ANI es concedente del 63%, Cormagdalena del 27% y la Gobernación de San Andrés de 1% como se observa en la siguiente gráfica.



Fuente. UT Portuario GEA- STEER, 2024¹.

3.3 DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS CON OCASIÓN A LAS EXPLOTACIÓN PORTUARIA.



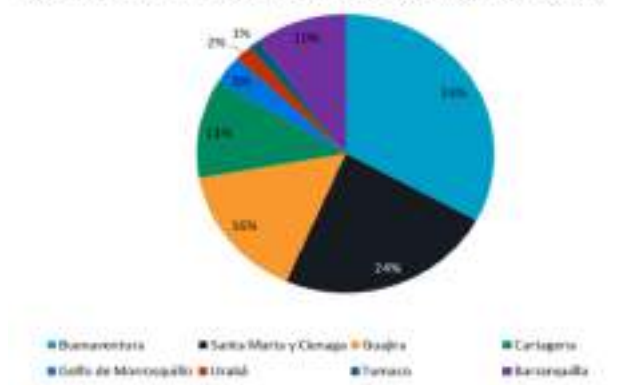
Fuente. UT Portuario GEA- STEER, 2024.

El recaudo de las contraprestaciones portuarias administradas por INVÍAS y Cormagdalena presenta una tendencia creciente durante el período 2014-2023, alcanzando en los años recientes niveles superiores a los \$200.000 millones anuales, aproximadamente 1,74 billones durante todo el periodo de referencia.

¹ Ver en: Consultoría para el análisis, recomendaciones, alternativas y propuestas para la modernización y actualización del sector portuario en sus componentes normativos, económicos, sociales y ambientales – Producto No. 4. UT Portuario GEA – STEER, diciembre 2024. <https://mintransporte.gov.co/info/mintransporte/media/anexos/gxTwU6e4.pdf>

No obstante, dicho crecimiento no ha estado acompañado de una distribución que permita a los departamentos, distritos y municipios con jurisdicción portuaria participar de manera más efectiva en los beneficios económicos que produce esta actividad, dado que la normatividad vigente carece de lineamientos para la redistribución equitativa de acuerdo con los recursos generados por cada puerto.

Figura 5.7: Distribución del recaudo total de la contraprestación (2014-2023) por zona portuaria



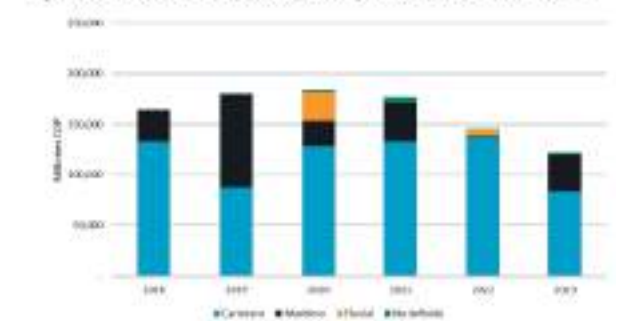
Fuente UT Portuario GEA- STEER, 2024.

Las zonas portuarias con mayor participación en el pago de contraprestaciones portuarias corresponden a Buenaventura, Santa Marta y Ciénaga, La Guajira y Cartagena, territorios que concentran una proporción significativa de los recursos generados por la explotación de la infraestructura portuaria del país.

No obstante, la inversión realizada con cargo a dichos recursos permite identificar que no existe una correspondencia directa entre el nivel de aporte de las zonas portuarias y la destinación territorial de la inversión. En otras palabras, los territorios que generan mayores recursos derivados de la actividad portuaria no necesariamente reciben una asignación proporcional que permita atender los impactos sociales, ambientales y de infraestructura asociados al desarrollo de dicha actividad.

3.4 INVERSIONES CONTRAPRESTACIONES PORTUARIAS.

Figura 1.8: Destino de las inversiones de contraprestación por modos asociados a la infraestructura



Fuente. UT Portuario GEA- STEER, 2024.

Los recursos provenientes de contraprestaciones asociadas a infraestructura no necesariamente se destinan de manera proporcional al origen territorial de los recursos generados por la actividad portuaria. Si bien, el componente marítimo constituye una fuente relevante de contraprestaciones, la distribución histórica de las inversiones muestra una concentración significativa en infraestructura carretera.

Esta situación plantea la necesidad de revisar los mecanismos actuales de asignación, con el propósito de fortalecer la inversión directa en las zonas portuarias generadoras de estos recursos, garantizando que los territorios donde se desarrolla la actividad portuaria puedan beneficiarse de manera más equilibrada mediante proyectos de infraestructura, sostenibilidad ambiental, competitividad y desarrollo social.

3.5 REDISTRIBUCIÓN INEQUITATIVA - CASO CARTAGENA

En Colombia existen actualmente 64 contratos de concesión portuaria, de los cuales 30 están ubicados en Cartagena. Esta concentración convierte a la ciudad en la principal zona portuaria del país, al reunir el 46,8% del total nacional. Esta concentración resalta la importancia estratégica de la ciudad para el comercio exterior colombiano, la competitividad logística del país y la generación de recursos asociados a la actividad portuaria.

Las concesiones portuarias activas ubicadas en Cartagena aportaron más de \$114.000 millones de pesos por concepto de contraprestación portuaria durante el período 2020-2025.



Fuente. ANDI- Bolívar 2026².

En conjunto, estas concesiones generaron el 36,6% del recaudo nacional por concepto de contraprestación portuaria, consolidándose como una de las principales fuentes de recursos para la financiación de infraestructura portuaria, logística y de conectividad en Colombia.

Sin embargo, durante el período 2020-2025, INVÍAS solo ejecutó aproximadamente \$4.903 millones en Bolívar con cargo a recursos de contraprestación portuaria, distribuidos en 26 proyectos, de los cuales 20 corresponden a intervenciones marítimas y 6 a proyectos carreteros.

² La información presentada en este documento se deriva de la respuesta emitida por el INVÍAS al derecho de petición radicado bajo el número 2026E-VU-VR-038923, presentado por la ANDI Seccional Bolívar el 21 de abril de 2026, mediante el cual se solicitó información relacionada con el recaudo, la inversión y los pagos anticipados asociados a la tasa de contraprestación portuaria.



Fuente. ANDI- Bolívar 2026.

Durante el período 2020-2025, mientras el recaudo acumulado alcanzó aproximadamente \$114 mil millones, la inversión realizada en el departamento fue tan solo de \$4.900 millones, equivalente al 4,3% del total recaudado. Esta situación evidencia una marcada brecha entre los recursos generados por la actividad portuaria en el territorio y las inversiones que retornan al departamento.



Fuente. ANDI- Bolívar 2026.

Fuente. ANDI- Bolívar 2026.

La inversión programada para Bolívar para el bienio 2026-2027 alcanza aproximadamente \$865 millones, valor que representa menos del 4% del recaudo generado por las concesiones portuarias activas ubicadas en Cartagena durante 2025.

Este panorama evidencia una marcada diferencia entre los recursos generados por concepto de contraprestación portuaria y las inversiones ejecutadas y programadas en Bolívar, ratificando la preocupación del sector empresarial frente a la falta de una correlación equilibrada entre el aporte que realiza el territorio y la destinación de estos recursos. En este contexto, resulta necesario una revisión con enfoque territorial del porcentaje de distribución e inversión de los recursos de contraprestación portuaria, que permita fortalecer la competitividad y el desarrollo de las ciudades que albergan las concesiones portuarias.

4. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

- Modifica los porcentajes de distribución de los recursos con ocasión a las contraprestaciones portuarias, así la nación pasará de recibir un 80% a un 50% por el uso y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público y los municipios o distritos de un 20% a un 30% y los departamentos a un 20%. Por el uso de infraestructura portuaria la nación recibirá un 50% y los distritos o municipios un 30% y los departamentos un 20%.
- Los recursos recibidos por los municipios o distritos serán destinados a inversión social,

proyectos ambientales y obras de adaptación al cambio climático.

- Fortalece el principio de transparencia en la inversión del gasto público al establecer la obligación de presentación de informes con cumplimiento de lineamientos y condiciones técnicas mínimas.

5. IMPACTO FISCAL

Respecto del concepto impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho: “Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Lo anterior, en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso haya valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo”. (Sentencia C-315 de 2008).

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquel, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos

técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia. En consecuencia, sin perjuicio de que el proyecto de ley continúe su trámite en la Honorable Cámara de Representantes los autores acordamos solicitar concepto de la presente iniciativa legislativa al Ministerio de Hacienda, el cual deberá adjuntarse al Proyecto una vez llegue la respuesta al mismo.

6. PROPOSICIÓN

En este sentido, en mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, me permito poner a consideración del Honorable Congreso, el siguiente proyecto de Ley.



NADIA DEL SCAFF
Senadora de la República
AUTOR



Honorio Miguel Henríquez Pinedo
CO-AUTOR



Norma Hurtado Sánchez
CO-AUTOR



Juliana Aray Franco
Representante a la Cámara
CO-AUTOR



Andrés Guillermo Montes Celedón
Representante a la Cámara
CO-AUTOR



JOSÉ RICARDO ARDILA PINEDO
CO-AUTOR



Enrique Caballero Bagnero
Senador de la República
CO-AUTOR



Selmesy Pineda Arana Cano
SENADOR DE LA REPÚBLICA
CO-AUTOR

CONTENIDO	
Gaceta número 1061 - Miércoles, 19 de agosto de 2026	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS	
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de Ley número 160 de 2026 Cámara, por medio del cual se modifica parcialmente la Ley 1995 de 2019 en materia de impuesto predial unificado y se dictan otras disposiciones.....	Págs. 1
Proyecto de Ley número 161 de 2026 Cámara, por medio del cual se fortalece el desarrollo territorial de los departamentos, distritos y municipios con jurisdicción portuaria mediante la redistribución de las contraprestaciones portuarias y se dictan otras disposiciones.....	6