REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

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

AÑO XXXV - Nº 1072 | Bogotá, D. C., jueves, 20 de agosto de 2026 | EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 117 DE 2026 CÁMARA

por la cual se establece un procedimiento para la formalización gradual de la minería de subsistencia y de pequeña escala, se crea el Programa Nacional de Asistencia Técnica, Jurídica y Social para apoyar dichos procesos y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 29 de julio de 2026

Doctor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁZQUEZ

Secretario General

Cámara de Representantes Congreso de la República

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley *"por la cual se establece un procedimiento para la formalización gradual de la minería de subsistencia y de pequeña escala, se crea el Programa Nacional de Asistencia Técnica, Jurídica y Social para apoyar dichos procesos y se dictan otras disposiciones"*.

Respetado Doctor:

En cumplimiento de mi deber constitucional y legal, actuando en consecuencia con lo establecido por las disposiciones de los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, y en mi calidad de Congresista de la República de Colombia, me permito radicar ante su despacho el presente proyecto de ley para darle el trámite pertinente ante la Cámara de Representantes.

Cordialmente,

ANA LIGIA MORA MARTÍNEZ **Representante por el Departamento de Antioquia** **Partido Centro Democrático**	**Daruin Castellanos Romero** **Representante por el Departamento del Meta**
HERNÁN DARÍO CADAVID MARQUÉZ **Senador de la República**	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 117 DE 2026 CÁMARA

por la cual se establece un procedimiento para la formalización gradual de la minería de subsistencia y de pequeña escala, se crea el Programa Nacional de Asistencia Técnica, Jurídica y Social para apoyar dichos procesos y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. *OBJETO.* La presente ley tiene por objeto establecer un procedimiento especial para la formalización gradual en el cumplimiento de las obligaciones legales, técnicas, ambientales y sociales en la minería de subsistencia y de pequeña escala en la explotación, beneficio y comercialización de minerales.

Parágrafo. Esta formalización gradual se entiende desde la obtención de los permisos ambientales y mineros hasta el fortalecimiento del proceso de seguimiento y control por parte de las autoridades.

ARTÍCULO 2°. ***ÁMBITO DE APLICACIÓN.*** Las disposiciones de la presente ley se aplicarán en todo el territorio nacional en áreas no excluidas para la minería a las personas naturales, organizaciones de minería de pequeña escala, asociaciones, cooperativas y demás formas asociativas que desarrollen actividades de minería de subsistencia o de pequeña escala.

La implementación de las medidas previstas en la presente ley priorizará las zonas identificadas como afectadas por minería ilegal o con alta presencia de minería informal por parte de la Agencia Nacional de Minería o la entidad que haga sus veces, con corte al 30 de junio de 2026.

Deberán acogerse al procedimiento especial de formalización gradual aquellos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley 2250 de 2022, y que se encuentren en alguno de los siguientes supuestos:

a) Que desarrollen actividades en áreas donde no exista un título minero vigente inscrito en el Registro Minero Nacional.

b) Que desarrollen actividades dentro de áreas amparadas por un título minero vigente, siempre que exista un Acuerdo Transitorio de Coexistencia Minera suscrito con el titular minero, sin sobrepasar un límite que pueda afectar la explotación futura del título, el cual deberá ser establecido y soportado por el respectivo titular ante la entidad competente.

ARTÍCULO 3°. ***DEFINICIONES***. Para la aplicación de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- **Ventanilla Única para la Formalización Minera:** Mecanismo de coordinación interinstitucional, soportado en una plataforma tecnológica interoperable, que integra en un solo punto de acceso los trámites, actuaciones y servicios requeridos para los procesos de formalización gradual de la minería de subsistencia y de pequeña escala. La Ventanilla Única facilitará la articulación entre la autoridad minera, la autoridad ambiental y las demás entidades competentes, entre ellas el Ministerio del Interior, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) y aquellas que, conforme a sus competencias legales, deban intervenir en el proceso de formalización.
- **Permiso Inmediato Temporal de Explotación (PITE):** Acto administrativo de carácter temporal, mediante el cual se autoriza el desarrollo de actividades de explotación minera dentro del procedimiento de formalización gradual de la minería de subsistencia y de pequeña escala, previa suscripción del compromiso de cumplimiento del Plan Minero y de Cuidado Ambiental Básico (PMCAB).
- **Plan Minero y de Cuidado Ambiental Básico (PMCAB):** Es el Plan que contiene las obligaciones técnicas, ambientales, operativas y de seguridad minera que deberán cumplirse de manera inmediata.
- **Programa de Trabajo y Obras Diferencial (PTOD):** El Programa de Trabajos y Obras Diferencial-PTOD, es el instrumento de seguimiento y control, aplicable a las operaciones mineras derivadas de la presente Ley, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2º de la Ley 2250 de 2022.
- **Permiso de Explotación de Transición (PPT):** Acto administrativo de carácter temporal, mediante el cual se autoriza el desarrollo de actividades de explotación minera dentro del procedimiento de formalización gradual de la minería de subsistencia y de pequeña escala, previa radicación del PTOD y el cumplimiento de la Fase 1 del proceso gradual de formalización.
- **Zonas Homogéneas:** Área geográficamente delimitada en la que las actividades de minería de subsistencia o de pequeña escala presentan condiciones geológicas, mineras, ambientales, técnicas y operativas similares, que permiten la formulación, evaluación y ejecución conjunta de instrumentos de planificación, manejo, seguimiento y control previstos en la presente ley.
- **Licencia Ambiental para la Formalización (LAF):** Acto administrativo expedido por la autoridad ambiental competente que autoriza el desarrollo de las actividades mineras de subsistencia y de pequeña escala, una vez culminado satisfactoriamente el procedimiento especial de formalización gradual previsto en la presente ley. Su otorgamiento estará sustentado en un Estudio de Impacto Ambiental para la Formalización (EIAF) y cuando resulte procedente, en los estudios ambientales y líneas base desarrollados para la Zona Homogénea donde se ubique la explotación minera.
- **Estudio de Impacto Ambiental para la Formalización (EIAF):** Instrumento técnico mediante el cual se identifican, evalúan y gestionan los impactos ambientales derivados de las actividades de minería de subsistencia y de pequeña escala dentro del procedimiento especial de formalización. El estudio podrá estructurarse con un componente regional aplicable a una Zona Homogénea y un componente específico correspondiente a cada unidad de explotación, cuando las condiciones geológicas, ambientales, técnicas y territoriales permitan su utilización.
- **Control y Seguimiento para la Formalización (CSF):** Conjunto de

actuaciones técnicas, administrativas, ambientales y sociales desarrolladas por las autoridades competentes para verificar el cumplimiento progresivo de las obligaciones establecidas en la presente ley, el Plan Minero y de Cuidado Ambiental Básico (PMCAB), El Plan de Trabajo y Obras Diferencial (PTOD), El Permiso Inmediato Temporal de Explotación (PITE) y el Permiso de Explotación de Transición (PPT) y los demás instrumentos del proceso de formalización, con el fin de garantizar el avance gradual hacia la formalización plena de la actividad minera.

ARTÍCULO 4°. *DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA RUTA DE FORMALIZACIÓN GRADUAL*. Establézcase la "Ruta de Tres Fases" como el procedimiento técnico, legal y ambiental para la formalización de la minería de subsistencia y de pequeña escala:

- **Fase 1: Permiso Inmediato Temporal de Explotación (PITE).** Corresponde a la etapa inicial mediante la cual se otorgará un permiso temporal de explotación hasta por un (1) año, contado a partir de la inscripción en la Ventanilla Única para la Formalización Minera. Durante esta fase el beneficiario deberá: adoptar e implementar el PMCAB de manera inmediata, eliminar totalmente el uso de mercurio, implementar las medidas mínimas de manejo ambiental, y elaborar y radicar el PTOD.
- **Fase 2: Permiso de Explotación de Transición (PPT).** Corresponde a la etapa de consolidación técnica del proyecto. Tendrá una vigencia inicial de hasta seis (6) meses, prorrogable por una sola vez hasta por seis (6) meses adicionales, siempre que el beneficiario acredite el cumplimiento de las obligaciones de la Fase 1 y la radicación del EIAF. Dentro de este término máximo legal, la autoridad competente tiene la obligación ineludible de emitir una decisión de fondo. La omisión o mora en la toma de esta decisión dará lugar a la remisión inmediata del expediente a los organismos de control competentes. Durante esta fase se deberá: ejecutar el PTOD, presentar el EIAF, continuar con el PMCAB, cumplir obligaciones sociales y avanzar hacia la LAF.
- **Fase 3: Licencia Ambiental para la Formalización (LAF).** Corresponde a la etapa final del procedimiento, mediante la cual la autoridad ambiental competente otorgará la Licencia Ambiental para la Formalización, una vez verificado el cumplimiento integral de todas las obligaciones técnicas, ambientales y sociales.

Parágrafo 1°. Creación de la Ventanilla Única. Créase la Ventanilla Única para la Formalización Minera como un mecanismo de coordinación interinstitucional para la gestión integral de los trámites.

Parágrafo 2°. Mecanismo de gradualidad. El proceso se desarrollará mediante etapas sucesivas de cumplimiento atendiendo la capacidad operativa y económica del pequeño productor minero, sin que ello implique la renuncia a los estándares de protección. De igual forma, la aplicación de la gradualidad se deberá implementar en cada una de las fases desarrolladas en este artículo y por todas las entidades que tienen alguna responsabilidad y/o competencia derivada de esta ley.

Parágrafo 3°. Consulta Previa. Cuando los proyectos requieran consulta previa dentro de una Zona Homogénea, esta podrá adelantarse de manera integral. La autoridad competente facilitará espacios de diálogo regional en las Zonas Homogéneas, sin perjuicio de la garantía del derecho fundamental a la consulta previa específica de cada comunidad étnica afectada.

Parágrafo 4°. Formulario Simplificado. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dentro del mes siguiente a la promulgación de esta ley, adoptará el formulario anexo único simplificado para la elaboración del PMCAB:

ANEXO FORMULARIO ÚNICO SIMPLIFICADO

PLAN MINERO Y DE CUIDADO AMBIENTAL BÁSICO (PMCAB)

DILIGENCIAMIENTO OBLIGATORIO. Este formulario debe diligenciarse y suscribirse por todo beneficiario que inicie el proceso gradual de formalización minera, como condición previa e indispensable para su inscripción en la Ventanilla Única y el otorgamiento del Permiso Inmediato Temporal de Explotación (PITE) — Fase 1. Su omisión o falsedad impide continuar el trámite.

1. IDENTIFICACIÓN DEL BENEFICIARIO Y DEL ÁREA

Nombre o razón social	
Identificación (C.C./NIT)	
N.º de radicado — Ventanilla Única	
Municipio, vereda y departamento	
Coordenadas del área y mineral explotado	

2. COMPROMISOS DE OBLIGATORIO CUMPLIMIENTO — FASE 1

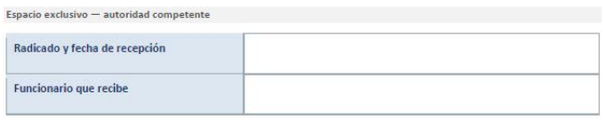
Marque cada compromiso y el plazo en que lo ejecutará. Todos son de adopción inmediata al iniciar el proceso de formalización.

☐	Eliminación total e inmediata del uso de mercurio y otros insumos químicos prohibidos.	Plazo: _____
☐	Suscripción del Acuerdo Transitorio de Coexistencia Minera con el titular del área, cuando se desarrollen actividades dentro de un título minero vigente (art. 2°, literal b).	Plazo: _____
☐	Implementación de medidas mínimas de manejo ambiental (aguas, residuos, erosión y suelos).	Plazo: _____
☐	Delimitación, señalización y manejo técnico seguro del área de explotación.	Plazo: _____
☐	Dotación y uso de elementos de protección personal (EPP) para los trabajadores vinculados.	Plazo: _____
☐	Elaboración y radicación del Programa de Trabajos y Obras Diferencial (PTOD), máx. 1 año.	Plazo: _____

3. DECLARACIÓN Y FIRMA

Declaro, bajo la gravedad de juramento, que la información aquí consignada es veraz y que asumo el cumplimiento inmediato y obligatorio de los compromisos anteriores como condición para adelantar el proceso gradual de formalización minera previsto en la Ley ___ de 2026.

Nombre del beneficiario o representante	
Firma	
Fecha	


Espacio exclusivo — autoridad competente

Radicado y fecha de recepción	
Funcionario que recibe	

ARTÍCULO 5°. ***ESTUDIOS DE ZONAS HOMOGÉNEAS.*** La autoridad ambiental competente deberá elaborar y/o adoptar estudios de Zonas Homogéneas para la formalización, los cuales constituirán la línea base para la formulación y evaluación de los instrumentos. Los solicitantes únicamente deberán complementar la información correspondiente a las características particulares de su proyecto.

Parágrafo 1°. La información contenida en los Estudios de Zonas Homogéneas para la Formalización podrá ser utilizada como soporte técnico en los trámites adelantados ante el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), el Ministerio del Interior y las demás entidades que intervengan en el procedimiento de formalización, sin perjuicio de las evaluaciones, verificaciones y decisiones que, conforme a sus competencias legales, corresponda adoptar a cada una de ellas.

El Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, expedirá términos de referencia diferenciados para los procesos de formalización gradual de la minería de subsistencia y de pequeña escala, que permitan, cuando las condiciones técnicas y arqueológicas lo hagan procedente, la elaboración del Programa de Arqueología Preventiva y del Plan de Manejo Arqueológico para Zonas Homogéneas, evitando la duplicidad de estudios y garantizando la protección del patrimonio arqueológico de la Nación.

Para las fases 1 y 2 del siguiente artículo, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), deberá emitir unos lineamientos mínimos de cumplimiento, entendiendo la gradualidad del proceso de la presente ley.

Parágrafo 2°. Cuando, por las características particulares del proyecto, de la explotación o de la Zona Homogénea, no resulte técnica o jurídicamente procedente la elaboración o utilización de un Estudio de Zonas Homogéneas para la Formalización, el solicitante podrá elaborar y presentar los estudios técnicos y ambientales requeridos de manera individual, de conformidad con la normativa vigente.

Así mismo, la utilización de los Estudios homogéneos para la Formalización será de carácter voluntario para el solicitante, quien podrá optar por presentar estudios individuales cuando lo considere conveniente, sin que ello constituya causal de rechazo o limitación para acceder al procedimiento especial de formalización.

ARTÍCULO 6°. ***USO DE EQUIPOS MECANIZADOS.*** Modifíquese el artículo 27 de la Ley 2250 de 2022, el cual quedará así: ***"Uso de equipos mecanizados en formalización minera:*** *La minería de pequeña escala que trabajen bajo alguna de las figuras habilitadas por la Ley para la explotación, que son objeto de permiso inmediato temporal de explotación (PITE) podrán hacer uso de los equipos mecanizados una vez aprobado dicho permiso, siempre y cuando no superen los volúmenes de producción establecidos...".*

ARTÍCULO 7°. PROTECCIÓN DE BIENES Y MAQUINARIA. El minero tradicional que acredite arraigo en el territorio y manifieste su voluntad de formalizarse mediante la inscripción en la Fase 1, gozará de protección sobre los equipos, maquinaria y demás bienes destinados al desarrollo de la actividad minera. Esta protección estará condicionada a las respectivas verificaciones de cada una de las fases.

ARTÍCULO 8°. ***BENEFICIO Y COMERCIALIZACIÓN.*** El beneficio de los minerales obtenidos durante el proceso de formalización deberá realizarse en plantas de beneficio o infraestructura de procesamiento legalmente autorizadas, garantizando la trazabilidad y prohibiendo el beneficio individual. En áreas con título minero, se deberá utilizar la infraestructura autorizada por el titular.

ARTÍCULO 9°. ***CERTIFICADO DE ORIGEN DE BENEFICIO (COB).*** Las plantas de beneficio expedirán el COB por cada lote de mineral procesado. Este será el único documento válido para acreditar la procedencia lícita, el transporte y la comercialización del mineral, amparando incluso el proveniente de unidades bajo las Fases 1 (PITE) y 2 (PPT) de la ruta gradual.

ARTÍCULO 10. ***COMPRA ESTATAL Y BANCARIZACIÓN.*** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Minas y Energía, diseñará estrategias para incentivar la compra del oro y otros minerales provenientes de procesos de formalización amparados por esta ley. Para tal fin, podrá coordinar con el Banco de la República, en el estricto marco de su autonomía constitucional, mecanismos que faciliten la comercialización lícita de estos materiales.

Asimismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con la Superintendencia Financiera de Colombia, reglamentará los criterios técnicos para la incorporación progresiva y el acceso al Sistema Financiero Nacional de los mineros que se encuentren transitando la ruta de formalización. El Gobierno nacional contará con un plazo de hasta seis (6) meses, contados a partir de la expedición de la presente ley, para emitir dicha reglamentación.

Parágrafo: El cumplimiento de las fases de la ruta de formalización gradual y la expedición del Certificado de Origen de Beneficio (COB) garantizan la trazabilidad del mineral. Esto optimizará las condiciones operativas y de seguridad jurídica para que el Banco de la República, en ejercicio de sus funciones, evalúe y viabilice la adquisición de una mayor cantidad de material proveniente de la pequeña minería y minería de subsistencia formalizada.

ARTÍCULO 11. ***PROGRAMA NACIONAL DE ASISTENCIA TÉCNICA.*** Créase el Programa Nacional de Asistencia Técnica, Jurídica y Social para la Formalización Minera, como una estrategia permanente del Estado orientada a brindar acompañamiento integral a los beneficiarios de la presente ley. Sus líneas de acción incluirán, como mínimo, asistencia técnica, ambiental, jurídica, fortalecimiento organizacional, desarrollo empresarial e inclusión financiera.

Las Gobernaciones serán las encargadas de implementar y ejecutar dicho programa en sus respectivos territorios, en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía y las autoridades ambientales competentes.

Parágrafo. El Gobierno nacional podrá transferir los recursos necesarios a las entidades territoriales para la ejecución de este programa, con cargo a las fuentes de financiación establecidas en el artículo 12 de la presente ley.

ARTÍCULO 12. ***FINANCIACIÓN.*** La implementación de la presente ley se financiará con cargo a las siguientes fuentes:

a) Sistema General de Regalías (SGR).

b) Fondo de Fomento Minero (Ley 2250 de 2022).

c) Cooperación internacional.

d) Presupuesto General de la Nación.

e) Aportes de entidades territoriales y alianzas público-privadas.

f) Los recursos de una línea especial de fomento o instrumento financiero que el Gobierno nacional diseñe para apalancar el desarrollo de estas actividades.

ARTÍCULO 13. ***VIGENCIA Y DEROGATORIAS.*** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

ANA LIGIA MORA MARTÍNEZ **Representante por el Departamento de Antioquia** **Partido Centro Democrático**	**Daruin Castellanos Romero** **Representante por el Departamento del Meta**
HERNÁN DARÍO CADAVID MARQUÉZ **Senador de la República**	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 117 DE 2026 CÁMARA

por la cual se establece un procedimiento para la formalización gradual de la minería de subsistencia y de pequeña escala, se crea el Programa Nacional de Asistencia Técnica, Jurídica y Social para apoyar dichos procesos y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Trámite de la iniciativa

El proyecto de ley es de iniciativa de la honorable Representante Ana Ligia Mora Martínez y el Partido Centro Democrático, el cual se radica el 21 de julio de 2026 ante la Cámara de Representantes.

2. Objeto del proyecto de ley

La presente iniciativa legislativa tiene como propósito fundamental establecer un procedimiento especial, transitorio y diferencial para la formalización gradual en el cumplimiento de las obligaciones legales, técnicas, ambientales, sociales y de seguridad en la minería de subsistencia y de pequeña escala en el territorio nacional. Mediante la creación de una "Ruta de Tres Fases" (PITE, PPT y LAF), se busca transitar de la informalidad a la legalidad plena de manera progresiva, reconociendo las realidades territoriales y separando al pequeño minero tradicional de las dinámicas de criminalidad.

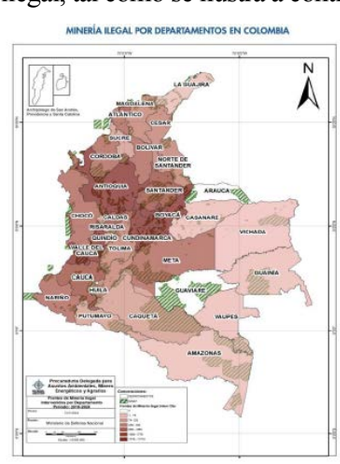
2. Justificación

2.1. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA MINERÍA ILEGAL EN COLOMBIA

La minería ilegal se debe entender como la desarrollada sin estar inscrita en el Registro Minero Nacional, y por tanto, la persona que la realiza de forma artesanal e informal y no tiene un título minero[1]. Adicionalmente, dentro de esta definición también se encuentran los trabajos y obras de explotación sin título minero e incluye la minería amparado bajo un título minero, pero donde la extracción, o parte de ella, se realiza por fuera del área otorgada en la licencia[2].

En ese sentido, podemos concluir que la minería ilegal es la que se desarrolla sin un título minero y que está prohibida, lo cual constituye una amenaza para la sostenibilidad de los recursos no renovables en el país, generando la preocupación por la necesidad de fortalecer la protección del medio ambiente y una gestión responsable de los recursos naturales.

En Colombia, hay unos departamentos que por su baja capacidad en capacidades técnicas, seguridad, presupuestal y operativa, se ejecuta en mayor medida la minería ilegal, tal como se ilustra a continuación:



Tomado de: Procuraduría General de la Nación. Informe Nacional: Minería y contaminación por mercurio en Colombia. 2024

1 Ministerio de Minas y Energía. Glosario técnico minero. 2003. Consultado en: https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/glosariominero.pdf

2 *Ibid.*

Del anterior mapa, se puede extraer que esta problemática se concentra críticamente en 15 departamentos: Atlántico, Bolívar, Córdoba, Antioquia, Santander, Boyacá, Cundinamarca, Meta, Cauca, Nariño, Valle del Cauca, Quindío, Choco, Risaralda y Caldas, es decir, en aproximadamente el 46,8% de los departamentos del país[3]; y, en hectáreas, un poco más de 69.000 corresponden a la explotación ilícita.

En 2022, se registraron 323 municipios afectados por la explotación ilícita de yacimientos mineros, lo cual incrementó en un 19% respecto al 2021[4], generando afectaciones sobre el medio ambiente y la salud pública por cuanto en la mayoría de casos, se contaminan fuentes hídricas fundamentales como el derecho al agua y a un medio ambiente sano. Por tanto, este modelo extractivo descontrolado, que en ocasiones es minería de subsistencia para comunidades indígenas, campesinas y vulnerables, requiere de presencia y acompañamiento estatal, mediante herramientas jurídicas y de políticas públicas que les permita desarrollar su actividad con todas las garantías y de manera sostenible ambientalmente.

Las anteriores cifras tienen impacto en materia ambiental, laboral, productividad, institucional, de seguridad, entre otros. En materia seguridad, ha generado el crecimiento de economías ilícitas y por tanto, el incremento de grupos armados irregulares que explotan principalmente, oro y platino; con el fin de, financiar sus actividades ilegales[5]. Por ejemplo, el 70% del oro proviene de actividades desarrolladas por estos grupos armados. Estas cifras, representan la incapacidad que ha tenido el Estado para controlar el uso indiscriminado de los recursos naturales y evitar la expansión de la minería ilegal en zonas que deberían estar bajo una protección ambiental y territorial[6].

Las consecuencias del control territorial por estos grupos armados han generado conflictos sociales, desplazamiento forzado y un deterioro acelerado del tejido social en las regiones más afectadas, habiendo una precariedad en la garantía de derechos por parte del Estado para estas poblaciones.

En materia de productividad y laboral, los Departamentos de Antioquia, Chocó y Cauca concentran más del 80% de la producción nacional, en los que el 95% de las unidades de producción cuenta con menos de 25 trabajadores. Las personas que se dedican a preparar, desarrollar y explotar la minería, son cerca de 350 mil personas, generando cerca de un millón de empleos directos[7].

Las pequeñas organizaciones mineras generalmente, están ligadas con la informalidad, por no tener métodos o tecnologías ambientales adecuados ni estrategias de remediación ambiental en la fase posterior a la explotación, por la falta de recursos económicos que no les permite tener un cierre minero adecuado. Este tipo de minería en su gran mayoría es ejecutada como minería de subsistencia[8].

Colombia ha intentado resolver problemas estructurales de la pequeña minería, en cuanto a su formalización, por cuanto el Código de Minas equipara las obligaciones de estos pequeños mineros a la de los medianos y grandes, sobrepasando la capacidad e intención de la formalización de la actividad, llevándolos a situaciones económicas de no cumplimiento de estas obligaciones mineras, ambientales ni sociales[9].

Es importante resaltar que no se debe criminalizar la minería ilegal por cuanto la ausencia de un título minero de concesión, no debe convertirse en un sinónimo de criminalidad. En materia minera existen distintas dinámicas sociales que no se limitan a la extracción artesanal para la subsistencia, a través de técnicas rudimentarias y sin ningún tipo de tecnología, pero que no por ello operan al servicio de redes criminales[10].

La Corte Constitucional en la C 275 de 2019, señala que *"El concepto de "ilegalidad" resulta insuficiente para entender un fenómeno social, ambiental y económico complejo y en constante cambio. Bajo el rótulo de "ilegalidad" se ha agrupado una diversidad de conductas que, por el simple hecho de no tener un título de concesión minera debidamente registrado ante el Estado, no deberían criminalizarse. Con esta asimilación se corre el riesgo de invisibilizar situaciones constitucionalmente relevantes de subsistencia, de generación de empleo, de trabajo comunitario y de relaciones ambivalentes con el Estado. Fue por esta razón, que la Sala Plena de la Corte Constitucional recientemente advirtió la insuficiencia del binomio legal-ilegal para entender el sector minero, y propuso el concepto de minería de hecho"*.

De acuerdo a lo anterior, no debería denominarse como minería ilegal sino de hecho, la cual pretende formalizarse. Adicionalmente, que es necesaria una formalización gradual de la minería de subsistencia

3 Óp., cit. Procuraduría General de la Nación. Informe Nacional: Minería y contaminación por mercurio en Colombia.

4 Óp., cit. Procuraduría General de la Nación. Informe Nacional: Minería y contaminación por mercurio en Colombia.

5 Óp., cit. Procuraduría General de la Nación. Informe Nacional: Minería y contaminación por mercurio en Colombia.

6 Óp., cit. Procuraduría General de la Nación. Informe Nacional: Minería y contaminación por mercurio en Colombia.

7 Procuraduría General de la Nación. Informe Nacional: Minería y contaminación por mercurio en Colombia. Consultado en: Agencia Nacional de Hidrocarburos. 2024. Consultado en https://www.anh.gov.co

8 Óp., cit. Procuraduría General de la Nación. Informe Nacional: Minería y contaminación por mercurio en Colombia.

9 Óp., cit. Procuraduría General de la Nación. Informe Nacional: Minería y contaminación por mercurio en Colombia.

10 Sentencia Corte Constitucional. C 275 de 2019.

y pequeña escala que permita implementarse como una política de seguridad y orden pública, así como de desarrollo sostenible de las regiones más afectadas. Debe ser una formalización gradual, por cuanto la formalización instantánea e inmediata ha demostrado ser un fracaso sistemático, en ese sentido al implementar un mecanismo de cumplimiento sucesivo que atienda a la capacidad operativa y económica del pequeño productor, el Estado logra un impacto directo en el orden público en el aislamiento del crimen organizado, monitoreo y erradicación del mercurio:

- **Aislamiento del crimen organizado:** Al otorgar un Permiso Inmediato Temporal de Explotación (PITE), el Estado legaliza temporalmente al minero tradicional, arrebatándole a los grupos armados su base social y su capacidad de extorsión.
- **Monitoreo y erradicación del mercurio:** La ruta gradual condiciona la permanencia en el programa a la eliminación inmediata del uso de mercurio en la Fase 1. Es operativamente más efectivo tener a un minero en transición bajo el radar del Estado, que a un minero furtivo contaminando sin control.

2.2. MINERÍA DE SUBSISTENCIA Y DE PEQUEÑA ESCALA EN COLOMBIA

Inicialmente, es importante comprender que la minera de subsistencia es la actividad minera desarrollada por personas naturales o grupo de personas que se dedican a la extracción y recolección, a cielo abierto y por medio y herramientas manuales, sin la utilización de ningún tipo de equipo mecanizado o maquinaria para su arranque[11]. Este tipo de minera solo requiere la inscripción ante la alcaldía de la jurisdicción en la cual se ejerce la actividad, a través de la plataforma habilitada por la Agencia Nacional Minera.

Por otro lado, la minería de pequeña escala o pequeña minería es considerada como tal si el título minero en fase de exploración o de construcción y montaje comprende un área menor o igual a 150 hectáreas[12].

La minería de subsistencia y de pequeña escala son una de las principales fuentes de ingreso de distintas comunidades, a través de la cual se llevan al mercado importantes minerales destinados al consumo interno y otros, son comercializados con fines de exportación. Sin embargo, las personas que ejecutan esta minería coincide con las presencia de pobreza multidimensional y con ausencia de condiciones efectivas para la formalización y fomento de estas actividades[13].

La minera de subsistencia es indispensable para el desarrollo de algunas regiones, estimulando la economía de ellas, a través de la demanda de bienes y servicios, sin embargo los presenta obstáculos como; brechas en desarrollo tecnológico, una baja productividad, un limitado o nulo acceso al sector financiero, unas condiciones precarias de higiene y salud ocupacional, así como de seguridad en el trabajo, un muy bajo acceso a la oferta estatal, una precaria organización y capacidades de gestión insuficientes, entre otras[14].

La economía de subsistencia hace referencia a las personas con negocios que por cuenta propia, tienen baja productividad y por tanto, a través de los medios necesarios adquieren su sustento propio. Según el Ministerio de Minas y Energía de un estudio tomado del DANE *"la línea de pobreza monetaria en Colombia para el 2019 es de $331.688 mensuales per cápita (Salazar Sierra, 2021). En ese año, alrededor de 21 millones de personas subsistieron con menos de esa cifra y, algo más alarmante aún, alrededor de 7.5 millones de personas en el país subsistieron en el 2020 con ingresos de menos de $145.000 al mes"*[15].

Por tanto, debe reconocerse que la minera de subsistencia al realizarse en áreas rurales, de difícil acceso con características socioeconómicas mencionadas anteriormente, y que no hay una presencia institucional, ni tienen las capacidades para cumplir con las obligaciones para desarrollar la actividad, deben satisfacer sus necesidades básicas de algún medio, ejerciendo la minera de subsistencia. Por tanto, es deber del Estado buscar alternativas para su formalización y por tanto, garantizar sus derechos fundamentales como el derecho a una vida digna, derecho al trabajo, entre otros.

Al 31 de diciembre de 2021, se encontraban inscritos en Genesis 113.446 mineros, en donde el 54,9% son de Antioquia, 14,1% son de Chocó y 11% de Bolívar. Adicionalmente, es desarrollada en un 49,1% son hombres y en 50,9% son mujeres, y el 34% tienen vivienda familiar, 42% vive en arriendo y el 24% cuenta con vivienda propia[16].

En cuanto a los ingresos mensuales por la actividad minera de subsistencia, el 62% de los mineros registrados devengan menos de 1 salario mínimo mensual legal vigente- SMLMV- (70.336 mineros); el 18% (20.420) tienen ingresos de 1 a 2 SMLMV y el 20% (22.689) tienen ingresos por más de 3 SMLMV.

---

11 Ministerio de Minas y Energía. Plan de acción nacional sobre mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala en Colombia. 2023. Consultado en: https://www.minenergia.gov.co/documents/11527/PlanAccionNacional-MercurioMineriaArtesanal-Peque%C3%B1aEscala-2023.pdf

12 Presidencia de la República. Decreto 1666 de 2016. Artículo. 2.2.5.1.5.4

13 Op., cit. Ministerio de Minas y Energía. Plan de acción nacional sobre mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala en Colombia.

14 Ministerio de Minas y Energía. Política pública para la minería de subsistencia en Colombia. 2022. Consultado en: https://www.minenergia.gov.co/documents/5975/DT_Se_adopta_la_Pol%C3%ADtica_Nacional_para_la_mi ner%C3%ADa_de_Subsistencia.pdf

15 Ibid.

16 Óp., cit. Ministerio de Minas y Energía. Política pública para la minería de subsistencia en Colombia

Actualmente, la minería de subsistencia y pequeña escala presenta obstáculos como restricciones y prohibiciones ambientales y sociales, que impiden la legalización y formalización[17].

De acuerdo al último censo minero departamental, de los 102.742 mineros censado, el 32% no tenía un título minero. Adicionalmente, se estima que el 72% de las minas del país, corresponden a pequeña minera y de estas, el 66% es ilegal. Adicionalmente, el 39% de las pequeñas minas ilegales llevan más de 10 años en explotación minera, lo cual podrían considerarse como minera tradicional que no ha sido formalizada[18].

En el 2022, la minera de subsistencia tenía inscritos 91.433 mineros, de los cuales 87.752 eran barequeros y chatarreros de mineral de oro. En cuanto a los 57.039 registros relacionados con la explotación de oro, 50.600 son barequeros y 3.333 a explotación de subsistencia diferente al barequeo, mientras que a penas 1.007 tienen título minero[19].

Se ha demostrado que a producción aurífera es predominantemente artesanal en el país, puesto que la pequeña minera y la minera de subsistencia de oro, representan una alternativa económica importante para las personas en situación de pobreza, especialmente en zonas rurales y con altos índices de necesidades básicas insatisfechas en regiones como: nordeste y bajo Cauca antioqueño; Condoto, Istmina, Lloró y otras en Chocó; sur de Bolívar; Llanadas y Sotomayor en Nariño; Vetas y California en Santander-, donde la población depende económicamente en un 90 % de la minería[20].

Lo anterior, lo confirma el Plan Nacional de Ordenamiento Minero, el cual establece que la minería del oro se desarrolla principalmente en sitios apartados, con débil presencia institucional y en donde hay presencia de mineros informales, minería ilegal y grupos al margen de la ley[21].

En ese sentido, la informalidad tiene causas como las condiciones sociales y ambientales, y que algunas herramientas dadas por el Estado, no son efectivas para garantizar que los pequeños mineros puedan desarrollar su actividad de una forma adecuada, principalmente porque no hay acciones efectivas para su formalización. Adicionalmente, la no formalización ha llevado a la marginalización y estigmatización de esta población como parte de una minería criminal, y ha negado el progreso tecnológico[22].

Adicionalmente, hay una fuerte desprotección por parte del Estado de sujetos de especial protección constitucional, puesto que hay pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes que no tienen garantía ni reconocimiento de su labor minera, lo cual ha generado que algunas poblaciones deban desarrollar su actividad en condiciones de informalidad, en donde del total de las minas ilegales en el país trabajan 1048 indígenas y 6870 afrocolombianos[23].

En ese sentido, es necesaria una formalización gradual minera con el fin de evitar una desconexión total con la realidad de los territorios rurales apartados. Imponer requisitos técnicos, financieros y burocráticos idénticos de manera inmediata a un barequero que extrae mineral con herramientas manuales solo perpetúa una ilegalidad estructural e institucionalizada. Un enfoque progresivo y escalonado permite crear un régimen legal de transición o "vía de regularización" adaptado a sus capacidades reales. Esto es fundamental para otorgarles seguridad jurídica: al reconocer su arraigo e historia, se les protege del despojo de sus tierras y de la persecución penal, transformando su estatus de "infractores de la ley" a ciudadanos con títulos y derechos reconocidos que pueden defender legalmente su sustento frente a grandes concesiones.

Asimismo, el diseño de mecanismos legales de formalización progresiva es la herramienta más eficaz para que el Estado recupere el control institucional y el ordenamiento territorial en zonas de frontera o de conflicto. Al flexibilizar los pasos iniciales de la legalización, se incentiva a los mineros informales a salir de la clandestinidad y a registrarse voluntariamente, lo que permite al Estado saber con precisión quiénes, dónde y cómo se están explotando los recursos del subsuelo. Legalmente, esto traza una línea divisoria clara e inequívoca entre la minería tradicional de supervivencia y la minería criminal financiada por grupos al margen de la ley.

2.3. NECESIDAD DE UNA NUEVA NORMATIVA

En Colombia, se ha expedido una serie de normativa con el fin de enfrentar el reto de la formalización minera con el fin de garantizar el ejercicio de esta actividad de manera legal, en condiciones sostenibles ambientalmente y garantizando los derechos de las personas que la han desarrollado por años, como principal fuente de ingreso.

17 Óp.., cit. Ministerio de Minas y Energía. Plan de acción nacional sobre mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala en Colombia.

18 Óp.., cit. Ministerio de Minas y Energía. Plan de acción nacional sobre mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala en Colombia.

19 Op., cit. Ministerio de Minas y Energía. Plan de acción nacional sobre mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala en Colombia.

20 Op., cit. Ministerio de Minas y Energía. Plan de acción nacional sobre mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala en Colombia.

21 UPME . Plan Nacional de Ordenamiento Minero. 2014. Los municipios mineros en Colombia: características e impactos sobre el desarrollo. Consultado en: https://docs.upme.gov.co/SIMEC/simco/PlaneacionSector/Documents/Plan%20nacional%20de%20desarroll o%20minero.pdf

22 Op., cit. Ministerio de Minas y Energía. Plan de acción nacional sobre mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala en Colombia.

23 Op., cit. Ministerio de Minas y Energía. Plan de acción nacional sobre mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala en Colombia.

Dentro de la normativa reciente, se encuentra la Ley 2250 de 2022 *"por medio del cual se establece un marco jurídico especial en materia de Legalización y Formalización Minera, así como para su financiamiento, comercialización y se establece una normatividad especial en materia ambiental"*. Está ley tiene por objeto establecer un marco jurídico especial en materia de legalización y formalización minera tradicional y de pequeña escala, la cual fue expedida con una muy buena intensión, sin embargo, sigue presentando obstáculos para materializar la formalización de los mineros de subsistencia y de pequeña escala.

Las personas que desarrollan la minera de subsistencia y de pequeña escala, han presentado los siguientes obstáculos frente a la Ley 2250 de 2022:

- Requisitos de "Minería tradicional" imposible de demostrar , al encontrarse la mayoría de personas que se dedican a esta actividad en zonas rurales dispersas y en la informalidad, no cuentan con soportes documentales para probar la explotación continua e ininterrumpida por mínimo 10 años.
- Estancamiento de los procesos de mediación entre los titulares mineros interesados en las celdas ocupadas parcialmente y los mineros tradicionales que las ocupan, por cuanto se activa por parte del titular minero, el cual suele negarse por temor a pasivos ambientales o contractuales.
- Altos costos de los estudios de impacto y licencias de la ANLA o CARs, los cuales requieren una gran inversión y tramites idénticos a los de la mediana minera
- Imposibilidad de cumplir con la exigencia financiera para hacer parte del Fondo de Fomento Minero, puesto que las reglas de debida diligencia que se exige para la venta del oro y minerales y el los estándares financieros, generan que no puedan vender su mineral legal y formalmente

Durante más de cuatro décadas, los esfuerzos para formalizar a la pequeña minería han fracasado debido a un tratamiento normativo inflexible. La exigencia de requisitos equiparables a los de la gran y mediana minería, impuesta desde el Código de Minas (Ley 685 de 2001), erosionó la capacidad de los pequeños mineros para formalizarse, empujándolos a una informalidad que hoy se confunde con la ilegalidad y la criminalidad.

Este vacío institucional ha traído consecuencias devastadoras:

- **Contaminación descontrolada:** La minería informal ha vertido cantidades alarmantes de mercurio en los ecosistemas. Se estima que el uso de este metal alcanzó las 304 toneladas en Bolívar, 195 en Chocó y 170 en Antioquia, contaminando severamente ríos, suelos y bioacumulándose en peces de consumo humano.
- **Problemas sociales:** La actividad ilícita está estrechamente vinculada a la violencia, la explotación laboral y el desplazamiento forzado.

Por tanto, el minero de subsistencia y de pequeña escala, necesita una ley que le permita una transición urgente hacia la formalización con un enfoque diferencial interseccional, en donde se comprenda que la formalización no es un trámite técnico-minero, sino una política integral de sustitución y ordenamiento del territorio que proteja los derechos humanos del minero tradicional.

2.3 CONTENIDO Y CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley está compuesto por 13 artículos, los cuales se describen a continuación:

- **Artículo 1°.** ***Objeto.*** Carear un procedimiento especial para que la minera de subsistencia y pequeña escala pueda cumplir con sus obligaciones legales, técnicas, ambientales y sociales durante la explotación, beneficio y comercialización.
- **Artículo 2°.** ***Ámbito de aplicación.*** En todo el territorio nacional (áreas permitas para la minería) para personas naturales, organizaciones, asociaciones y cooperativas de minería de subsistencia y pequeña escala. Aplica para quienes operen en áreas sin título minero vigente o dentro de áreas tituladas que cuenten con un Acuerdo Transitorio de Coexistencia Minera.
- **Artículo 3°.** ***Definiciones.*** Se establecen las definiciones de mecanismos e instrumentos como la Ventanilla Única, el Permiso Inmediato Temporal de Explotación (PITE), el Plan Minero y de Cuidado Ambiental Básico (PMCAB), el Programa de Trabajo y Obras Diferencial (PTOD), el Permiso de Explotación de Transición (PPT), las Zonas Homogéneas, la Licencia Ambiental para la Formalización (LAF), el Estudio de Impacto Ambiental para la Formalización (EIAF) y el Control y Seguimiento para la Formalización (CSF).
- **Artículo 4°.** ***Diseño e implementación de la ruta de formalización.*** Establece una ruta de tres fases: Fase 1 (PITE), permiso temporal de hasta 1 año; fase 2, consolidación técnica de hasta 6 meses prorrogables por otros 6 meses, donde se ejecuta el PTOD y se presenta el EIAF y fase 3, licencia ambiental para la formalización (LAF).
- **Artículo 5°.** ***Estudios en zonas homogéneas.*** Obliga a las autoridades ambientales a elaborar estudios técnicos por zonas con condiciones similares para que sirvan de línea base general, de modo que el minero solo deba aportar la información específica de su proyecto. El ICANH deberá emitir lineamientos mínimos graduales y términos diferenciales para el Programa de

Arqueología Preventiva en estas zonas. El uso de estos estudios colectivos es voluntario; el minero puede optar por presentar estudios individuales.

- **Artículo 6°.** ***Uso de equipos mecanizados.*** Modifica la Ley 2250 de 2022 para autorizar explícitamente a los pequeños mineros que tengan el Permiso Inmediato Temporal de Explotación (PITE) aprobado a utilizar maquinaria mecanizada, siempre que respeten los límites de producción fijados.
- **Artículo 7°.** ***Protección de bienes y maquinaria.*** Otorga protección legal sobre los equipos y maquinarias de los mineros tradicionales que demuestren arraigo y se inscriban en la Fase 1 de la ruta. Esta protección se mantiene condicionada al cumplimiento verificado de cada fase.
- **Artículo 8°.** ***Beneficio y comercialización.*** Prohíbe el procesamiento individual de minerales y ordena que el beneficio se realice únicamente en plantas o infraestructuras legalmente autorizadas para asegurar la trazabilidad del material.
- **Artículo 9°.** ***Certificado de Origen de Beneficio (COB).*** Establece que las plantas autorizadas expedirán este certificado por cada lote procesado. Este documento será el único soporte legal válido para demostrar la procedencia lícita, transportar y comercializar el mineral, cubriendo incluso la producción de las fases temporales (Fases 1 y 2).
- **Artículo 10.** ***Compra estatal y bancarización.*** Ordena al Ministerio de Minas diseñar estrategias de compra del mineral formalizado en coordinación con el Banco de la República. Asimismo, da un plazo de 6 meses al Ministerio de Hacienda y a la Superfinanciera para reglamentar los criterios de acceso e inclusión de estos mineros en el sistema financiero nacional, usando el COB como garantía de trazabilidad y seguridad jurídica.
- **Artículo 11.** ***Programa Nacional de Asistencia Técnica.*** Crea una estrategia estatal permanente de acompañamiento técnico, ambiental, jurídico, organizacional y financiero. La ejecución de este programa queda a cargo de las Gobernaciones en coordinación con el Ministerio de Minas y las autoridades ambientales.
- **Artículo 12.** ***Financiación.*** Define las fuentes de recursos para ejecutar la ley, las cuales incluyen el Sistema General de Regalías (SGR), el Fondo de Fomento Minero, cooperación internacional, el Presupuesto General de la Nación, aportes locales, alianzas público-privadas y líneas especiales de fomento financiero del Gobierno.
- **Artículo 13.** ***Vigencia y derogatorias:*** Determina que la ley entra en vigor a partir de su publicación oficial y anula cualquier norma anterior que la contradiga.

Esta propuesta normativa es necesaria y conveniente en Colombia ya que introduce una ruta de formalización transicional y escalonada o gradual en tres fases que sustituye la imposición de requisitos inmediatos e inalcanzables por un cumplimiento progresivo adaptado a la realidad del territorio. A través de instrumentos como el Permiso Inmediato Temporal de Explotación (PITE) y el Plan Minero y de Cuidado Ambiental Básico (PMCAB), es proyecto de ley propone que el minero tradicional pueda ingresar al sistema legal de forma simplificada, eliminando prácticas críticas como el uso de mercurio a cambio de garantías reales para su actividad.

Este enfoque de gradualidad administrativa y ambiental, gestionado de manera eficiente mediante una Ventanilla Única, reduce drásticamente las barreras burocráticas y evita que los pequeños productores sean medidos con los mismos estándares de la gran minería, permitiéndoles operar con el amparo del Estado mientras consolidan sus estándares técnicos y ambientales.

Asimismo, el proyecto de ley es conveniente al resolver de forma integral los vacíos de seguridad jurídica, comercialización y exclusión financiera que históricamente han asfixiado a la minería de subsistencia y de pequeña escala. Al otorgar una protección legal explícita sobre los bienes y maquinaria de los mineros con arraigo territorial, la ley frena la persecución administrativa de las explotaciones en tránsito hacia la legalidad, al tiempo que abre caminos viables para la coexistencia en áreas ya tituladas mediante acuerdos concertados. Finalmente, la creación del Certificado de Origen de Beneficio (COB) y la obligatoriedad de articular estrategias de compra estatal con el Banco de la República y de bancarización con la Superintendencia Financiera atacan la informalidad. Esto permite desplazar los circuitos de intermediación ilegal, garantizando la trazabilidad del mineral y convirtiendo la formalización en una política real de inclusión socioeconómica y paz territorial financiada por el Sistema General de Regalías y el Presupuesto General de la Nación.

3. Fundamentos jurídicos

El presente proyecto de ley respeta estrictamente el Bloque de Constitucionalidad y se fundamenta en:

3.1. Marco constitucional

- **Artículo 1°.** Colombia con autonomía de las entidades territoriales, democrática, participativa y fundada en el respeto de la dignidad humana, el trabajo y prevalencia del interés general.
- **Artículo 2°.** ***Fines esenciales del Estado.*** Promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida

económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

- **Artículo 13.** ***Derecho a la igualdad.*** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.
- **Artículo 25.** El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.
- **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.
- **Artículo 93.** Bloque de constitucionalidad, los instrumentos internacionales ratificados por Colombia hacen parte del ordenamiento jurídico.

3.2. Marco legal

- Código de Minas (Ley 685 de 2001), el cual establece los derechos de explotación bajo la administración del Estado, con el objetivo de fomentar la minería sostenible.
- Ley 1658 de 2013, prohibición del uso de mercurio en la minería, con un periodo de eliminación gradual que culminó en julio de 2023, momento desde el cual está prohibido su uso en todo el territorio nacional, en todos los procesos industriales y productivos, lo que incluye los procesos de importación y exportación desde y hacia el territorio nacional.
- Ley 2250 de 2022 del Congreso de la República, por medio de la cual se establece un marco jurídico especial en materia de legalización y formalización minera, así como para el financiamiento y la comercialización de minerales, y se establece una normatividad especial en materia ambiental.
- Resolución número 90719 de 2014 expedida por el Minenergía, por la cual se adopta la Política Nacional para la Formalización de la Minería.
- Resolución número 91267 de 2014 expedida por el Minenergía, por la cual se reglamenta la definición de explotador a pequeña escala o pequeño minero, que será objeto de los subcontratos de formalización minera, devolución de áreas y beneficios para la formalización establecidos en el artículo 11 de la Ley 1658 de 2013.

3.3. Marco jurisprudencial

- **T-095 de 2015:** Reconoce que la minería tradicional es una actividad desarrollada históricamente por comunidades rurales y que no se puede criminalizar la minería ilegal. Adicionalmente, señala que hay un deber constitucional de formalizar la minería tradicional para proteger el derecho al trabajo, mínimo vital y desarrollo sostenible.
- **T-438 de 2015.** Se considera que la minería tradicional es desarrollada por personas que históricamente han explotado un yacimiento sin título minero y que la formalización constituye un instrumento para proteger los derechos fundamentales de estas comunidades.
- **C-275 de 2019.** Considera imperativo que el Estado diseñe trámites, requisitos y cargas públicas diferenciadas y proporcionales a la capacidad económica y técnica de los pequeños productores. Imponer exigencias desproporcionadas equivale a consagrar una exclusión jurídica que perpetúa la informalidad. La minería de pequeña escala y de subsistencia no es simplemente una actividad comercial ordinaria, sino el único medio de sustento y supervivencia para miles de familias en regiones con altos índices de pobreza multidimensional y debilidad institucional.

Distingue entre la minería ilegal o de hecho, donde está última tiene como fin el formalizarse.

4. CONFLICTO DE INTERESES

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual *"El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar".*

Procedo a indicar 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, así:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por tanto, y de forma orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Representantes, ya que es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

En conclusión, este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. Sin embargo, la decisión es netamente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo que se deja a criterio de los representantes basado en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica

5. IMPACTO FISCAL

Dando cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003 *"Análisis del impacto fiscal de las normas"*. Debemos señalar que, los gastos que se generen de la presente iniciativa legislativa se deben entender como incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión al cual haya lugar.

Así las cosas, posterior a la promulgación del presente proyecto de Ley, el Gobierno nacional deberá promover y realizar acciones tendientes a su ejercicio y cumplimiento, lo anterior con observancia de la regla y el marco fiscal de mediano plazo.

De conformidad con lo anterior, resulta importante citar un pronunciamiento de la Corte Constitucional acerca del tema, el cual quedó plasmado en la Sentencia C-490 del año 2011, en la cual señala a renglón seguido.

"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. Ello 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"*. (Negrillas fuera de texto).

En el mismo sentido resulta importante citar el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502/2007, en el cual se puntualizó que

el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en una barrera, para que las corporaciones públicas (Congreso, asambleas y concejos) ejerzan su función legislativa y normativa:

"En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirán a concederle una forma de poder de veto al Ministerio de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento".

De conformidad con lo anterior, y como lo ha resaltado la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal de las iniciativas parlamentarias que se presenten no puede ser una barrera para establecer disposiciones normativas que requieran gastos fiscales. Mencionando además que si bien compete a los congresistas y a ambas cámaras del Congreso de la República la inexorable responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede ocasionarle al erario, es claro que es el Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda, 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 de la Rama Legislativa la inviabilidad financiera del proyecto de ley que en su momento se estudie, en este caso el que nos ocupa.

Para el proyecto de ley, se prevé que la implementación de estas medidas se financiará articulando fuentes existentes como el Sistema General de Regalías (SGR), el Fondo de Fomento Minero, recursos del Presupuesto General de la Nación y cooperación internacional. Esta destinación representa una inversión directa en la pacificación y la prevención en salud pública.

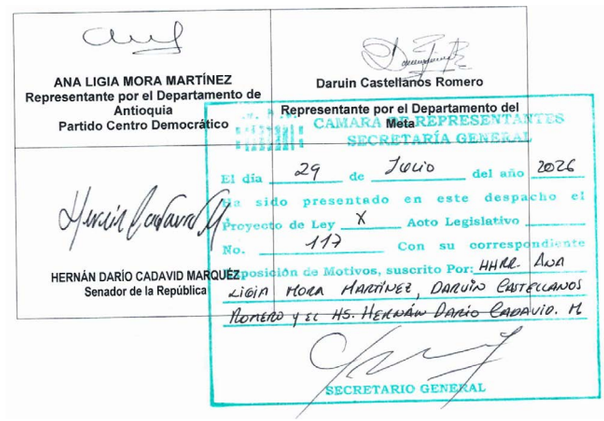
Con base en lo expuesto anteriormente, pongo a disposición de la Honorable Cámara de Representantes, la discusión y aprobación del presente proyecto de ley.

6. CONCLUSIÓN

El Congreso de la República tiene el deber de ofrecerle al país una herramienta legislativa viable. La formalización gradual es el mecanismo más inteligente y constitucional para pacificar las regiones auríferas, proteger los ecosistemas de la devastación del mercurio y arrebatarles las economías ilícitas a las redes criminales.

Por las consideraciones expuestas, ponemos a consideración de los honorables Congresistas el presente proyecto de ley.

De los honorables Congresistas,



* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 134 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se establece el Régimen Nacional de Fortalecimiento Territorial y Competitividad Portuaria, se modifica el artículo 7º de la Ley 1ª de 1991 y se dictan otras disposiciones para el desarrollo de las ciudades-puerto del país y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. ***Objeto.*** La presente ley tiene por objeto fortalecer la autonomía financiera y la capacidad de inversión de los municipios y distritos donde operan puertos marítimos en el territorio nacional, mediante la distribución equitativa de las contraprestaciones portuarias, previstas en la Ley 1ª de 1991 y en la Ley 856 de 2003, permitiendo a las entidades territoriales invertir directamente en infraestructura de competitividad, mitigación ambiental y desarrollo social en las zonas de influencia portuaria.

ARTÍCULO 2°. ***Principios Rectores.*** La aplicación de la presente ley se regirá por los siguientes principios:

a) **Competitividad sistémica:** las inversiones en infraestructura portuaria y logística propenderán por la reducción de costos de la cadena de comercio exterior y en la capacidad de atracción de nuevas líneas navieras y carga.

b) **Subsidiariedad activa:** El municipio o distrito portuario asumirá responsabilidad directa sobre las obras de su competencia, y gestiona activamente la cofinanciación nacional para aquellas que superen su capacidad individual.

c) **Gradualidad y capacidad institucional:** La asunción de nuevas responsabilidades técnicas y operativas por parte del Distrito - en particular las relacionadas con el dragado del canal de acceso - se hará de manera progresiva, condicionada al fortalecimiento previo de la capacidad administrativa y técnica.

d) **Trazabilidad y transparencia:** Todo recurso derivado de contraprestaciones portuarias tendrá seguimiento público individualizado por obra, por fuente y por período de ejecución.

e) **Integración territorial:** Las inversiones en el puerto y su área de influencia deberán articularse con el desarrollo urbano, ambiental y social del Distrito, evitando la segregación espacial entre la actividad portuaria y las comunidades.

ARTÍCULO 3°. ***Definiciones.*** Para efectos de la presente ley se entenderá por:

a) **Canal de acceso:** Para efectos de la presente ley, entiéndase por canal de acceso, la vía navegable que conecta las terminales portuarias con aguas internacionales, incluyendo sus obras complementarias de encauzamiento, señalización y dragado.

b) **Área de influencia directa (AID):** Para efectos de la presente ley, entiéndase por área de influencia directa, la zona delimitada por la autoridad ambiental competente, en la cual las operaciones portuarias generan impactos significativos sobre la movilidad, la calidad del aire, el ruido y el ordenamiento urbano.

c) **Componente de Competitividad:** Para efectos de la presente ley, entiéndase por componente de competitividad, el 50% de los recursos del 40% que el respectivo ente territorial recibe por concepto de contraprestaciones portuarias, destinado a infraestructura, logística y sostenibilidad ambiental.

d) **Comité Técnico de Gestión Portuaria (CTGP).** Para efectos de la presente ley, entiéndase por Comité Técnico de Gestión Portuaria (CTGP), la dependencia municipal o distrital creada por esta ley para la planificación, supervisión y articulación interinstitucional de las inversiones portuarias la cual deberá interactuar con las entidades del orden nacional con competencia en el uso y administración del puerto.

e) **Operadores portuarios:** Para efectos de la presente ley, entiéndase por operadores portuarios, las sociedades portuarias regionales y demás personas jurídicas titulares de concesión o licencia portuaria en los puertos marítimos del país, en los términos de la Ley 1ª de 1991 y sus decretos reglamentarios.

ARTÍCULO 4°. Modifíquese el artículo 7º de la Ley 1ª de 1991, modificado por el artículo 1º de la Ley 856 de 2003, el cual quedará así:

Artículo 7º. ***Monto y Distribución 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 de las zonas de uso público, como por el uso de la infraestructura existente 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, se distribuirán de la siguiente manera:

a) Sesenta por ciento (60%) para la Nación, a través del Instituto Nacional de Vías (Invías) o quien haga sus veces, que se incorporará a sus ingresos propios. Estos recursos se destinarán a las obras y actividades previstas en el parágrafo 1º del presente artículo.

b) Cuarenta por ciento (40%) para el municipio o distrito donde opere el puerto. Estos recursos serán de ejecución directa por parte del ente territorial y se destinarán conforme a lo previsto en el artículo 3º de la presente ley.

En el caso del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el porcentaje correspondiente al ente territorial se entregará directamente a la administración departamental.

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, así como al 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, concurran 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°. Lo dispuesto en el presente artículo no modifica ni afecta el régimen especial previsto en el parágrafo 3º del artículo 64 de la Ley 1242 de 2008, aplicable a los últimos treinta (30) kilómetros del río Magdalena, el cual conserva plena vigencia.

ARTÍCULO 5°. ***Destinación de los Recursos Territoriales.*** El cuarenta por ciento (40%) de la contraprestación que reciban los municipios y distritos donde operen puertos marítimos, será administrada por la Secretaría de Hacienda municipal o distrital, según corresponda bajo un esquema de administración conjunta en la que participará la Nación a través del Ministerio de Transporte, dicha contraprestación se destinará de la siguiente forma:

a) **Componente de Inversión Social (50% del total de los recursos territoriales):** recursos destinados exclusivamente a programas de vivienda, agua potable y saneamiento básico, con priorización obligatoria de las comunidades localizadas en el área de influencia directa de las terminales portuarias.

b) **Componente de Competitividad, Infraestructura y Sostenibilidad Ambiental (50% del total de los recursos territoriales):** recursos destinados a (i) diseño, construcción, rehabilitación y mantenimiento de vías de acceso terrestre, férrea, fluvial y acuática a las terminales portuarias; (ii) infraestructura de logística, (iii) cofinanciación con la Nación, la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) o el Instituto Nacional de Vías (Invías) o quien haga sus veces de obras de profundización, mantenimiento o dragado del canal de acceso; y (iv) ejecución de planes territoriales de mitigación ambiental, monitoreo de calidad del aire, ruido y compensaciones bióticas.

Parágrafo 1º. Para la ejecución de los recursos previstos en el literal a), el ente territorial deberá incorporar las iniciativas susceptibles de financiación en su respectivo Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN), con el propósito de asegurar su correcta formulación, evaluación, viabilización, seguimiento y control. En ningún caso los recursos podrán destinarse a gastos de funcionamiento del ente territorial ni a obras distintas de las allí previstas.

Parágrafo 2º. Los recursos del literal b) que se destinen a obras de competencia nacional, tales como dragado del canal de acceso o vías arteriales nacionales, se ejecutarán mediante convenios interadministrativos con la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), el Instituto Nacional de Vías (Invías), o quien haga sus veces, conservando la titularidad de los recursos en cabeza del respectivo ente territorial.

Los recursos podrán ejecutarse únicamente sobre proyectos que cuenten con estudios y diseños acordes con su nivel de complejidad y cumplan las condiciones de viabilidad previstas por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

Parágrafo 3º. Los Planes Territoriales de Sostenibilidad Ambiental Portuaria de que trata el numeral (iv) del literal b) del presente artículo se estructurarán bajo el principio de 'quien contamina paga' consagrado en el numeral 7 del artículo 1º de la Ley 99 de 1993, y establecerán las corresponsabilidades financieras, técnicas y operativas de los actores públicos y privados de la cadena logística portuaria. Los recursos del ente territorial funcionarán como recursos de contrapartida y no como sustitutos de las obligaciones ambientales, de compensación biótica, de monitoreo y de mitigación que las autoridades ambientales competentes hayan impuesto o impongan a los titulares de licencias, permisos o concesiones portuarias.

ARTÍCULO 6°. ***Fondos Territoriales de Inversión Portuaria.*** Los municipios y distritos donde operen puertos marítimos podrán crear Fondos de Inversión Portuaria para la Competitividad, como cuentas especiales o patrimonios autónomos adscritos a la respectiva Secretaría de Hacienda, con el fin de planificar y ejecutar en debida forma los recursos del literal b) del artículo 4° de la presente ley, garantizando la transparencia y la trazabilidad del gasto.

Los rendimientos financieros que generen las cuentas especiales o patrimonios autónomos que administren los Fondos de Inversión Portuaria para la Competitividad, conservarán la destinación prevista para los recursos principales.

Parágrafo 1º. En el Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura, el Fondo se articulará operativa y financieramente con el Fondo para el Desarrollo Integral creado por la Ley 1872 de 2017.

Parágrafo 2º. Los proyectos financiados con cargo a estos fondos deberán estar previamente incluidos en el respectivo Plan de Desarrollo Territorial, ser consistentes con el Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI), y contar con concepto de viabilidad técnica del Ministerio de Transporte para obras de competitividad portuaria que excedan las competencias de los entes territoriales.

ARTÍCULO 7°. ***Trazabilidad e Inversión Proporcional de la Nación.*** Los municipios y distritos donde operan puertos marítimos, el Instituto Nacional de Vías (Invías) o quien haga sus veces, la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) o quien haga sus veces, publicarán semestralmente, en sus respectivos portales web un informe de trazabilidad de la ejecución de los recursos provenientes de las contraprestaciones portuarias. El informe identificará las obras y programas financiados, montos comprometidos y ejecutados, así como indicadores de avance físico y financiero.

La publicación de dicho informe deberá garantizar las condiciones de acceso equitativo, transparencia e imparcialidad, facilitando la participación ciudadana, la veeduría social y el ejercicio de control por parte de los organismos competentes, de conformidad con la normatividad vigente.

ARTÍCULO 8. ***Armonización con Política Pública.*** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Transporte, el Departamento Nacional

de Planeación (DNP) y la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), armonizará los lineamientos de política pública, incluidos los del CONPES 4118 de 2023 y con lo establecido en la presente ley.

ARTÍCULO 9°. ***Régimen de transición.*** La nueva distribución prevista en esta ley se aplicará a las contraprestaciones causadas a partir del 1º de enero de la vigencia fiscal siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley.

Los recursos comprometidos por el Instituto Nacional de Vías (Invías), antes de la entrada en vigor de la presente ley, en contratos suscritos para la ejecución de obras de protección de zona costera, dragado, mantenimiento de canales de acceso o vías de acceso a los puertos, se ejecutarán íntegramente conforme a los planes de inversión vigentes, sin que la presente ley los afecte.

ARTÍCULO 10. ***Comité Técnico de Gestión Portuaria (CTGP).*** En los municipios y distritos donde operen puertos marítimos podrán designar y reglamentar, dentro de su estructura administrativa y de conformidad con las normas que regulan su organización y funcionamiento, el Comité Técnico de Gestión Portuaria (CTGP) como una instancia de asesoría técnica para acompañar los procesos de planeación, estructuración, seguimiento, evaluación y articulación institucional sobre los proyectos financiados con recursos del literal b) del artículo 4° de la presente ley, y que se encuentren asociados al Fondo de Inversión Portuaria para la Competitividad adscrito al respectivo ente territorial.

Dicha instancia técnica tendrá como propósito central la priorización de las obras a financiar, de acuerdo a criterios técnicos, financieros y logísticos, así como apoyar la adecuada ejecución de las inversiones destinadas a fortalecer la competitividad portuaria, la infraestructura logística, la conectividad multimodal y la sostenibilidad ambiental, en concordancia con los instrumentos de planeación territorial.

El comité estará integrado, como mínimo, por:

a) El alcalde municipal o distrital, quien lo presidirá.

b) La Secretaría de Hacienda, o quien haga sus veces.

c) La Secretaría de Planeación, o quien haga sus veces.

d) El Secretario de Medio Ambiente, o quien haga sus veces.

e) Un (1) representante de las sociedades portuarias regionales o concesionarios portuarios que operan en la jurisdicción, designado por consenso entre ellos.

f) Un (1) representante de la entidad del orden nacional que participe en la conformación del respectivo proyecto de inversión, según sea el caso.

g) Un (1) representante técnico de las universidades o centros de investigación de la región del área de influencia del puerto, elegido por la Asociación Colombiana de Universidades (Ascun) por el término de cuatro (4) años.

El comité tendrá las siguientes funciones:

1. Asesorar a la administración municipal o distrital en la priorización de las inversiones financiadas desde el Fondo de Inversión Portuaria para la Competitividad.
2. Promover la articulación institucional entre el ente territorial, las entidades del orden nacional, los operadores portuarios y los demás actores involucrados en la estructuración y ejecución de los proyectos.
3. Emitir recomendaciones técnicas no vinculantes desde sus competencias sobre la priorización, viabilidad y cofinanciación de los proyectos de inversión asociados al Fondo de Inversión Portuaria para la Competitividad.
4. Facilitar la coordinación de las actividades administrativas y presupuestales necesarias para la ejecución de los proyectos.
5. Hacer seguimiento y emitir alertas tempranas desde sus competencias y facultades en la etapa de seguimiento del proyecto, propendiendo por la correcta ejecución de los recursos y contribuyendo con la transparencia y el control fiscal.
6. Las demás que el concejo municipal y distrital consideren pertinentes.

Parágrafo 1º. La designación de esta instancia técnica no implica la creación de una nueva entidad descentralizada; correspondiendo a cada municipio o distrito definir su organización, funcionamiento y reglamentación, de conformidad con su autonomía administrativa.

Artículo 11. ***Vigencia.*** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los congresistas,

VICTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO
Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca
Partido de la U

Juan Carlos Garcés
Senador de la República.

LUIS ALFONSO CHAVEZ RIVERA
Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca
Partido de la U

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL
El día 29 de Julio del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley X Acto Legislativo
No. 134 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: HR. VICTOR MANUEL SALCEDO, LUIS ALFONSO CHAVEZ RIVERA
SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 134 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se establece el Régimen Nacional de Fortalecimiento Territorial y Competitividad Portuaria, se modifica el artículo 7º de la Ley 1ª de 1991 y se dictan otras disposiciones para el desarrollo de las ciudades-puerto del país y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objetivo.

El presente proyecto de ley tiene por objeto fortalecer la autonomía financiera y la capacidad de inversión de los municipios y distritos donde operan puertos marítimos de Colombia, mediante una distribución más equitativa de las contraprestaciones portuarias previstas en la Ley 1ª de 1991 y la Ley 856 de 2003[1], fortaleciendo las finanzas de los municipios y distritos portuarios del país, aumentando su participación en la contraprestación al 40% con el fin de que estos entes territoriales dejen de ser meros receptores de externalidades y se conviertan en socios activos de la competitividad logística nacional.

II. Antecedentes Legislativos.

La discusión sobre la inequidad del esquema de compensación, ha estado presente en el Congreso desde 2013. Revisando los archivos del congreso se encontró que se han presentado cuatro iniciativas con un objeto similar; dichos proyectos son:

Proyectos de Ley número 64 de 2013 (Ex-Senador Edinson Delgado): De acuerdo con las fuentes, en 2013 se radicó un proyecto que fue aprobado en primer debate pero terminó archivado por vencimiento de términos. Posteriormente, el **Proyecto de Ley número 015 de 2015** propuso un cambio drástico en la distribución, sugiriendo que la Nación recibiera el 40% y los municipios el 60%. Para el caso particular de Buenaventura, esta iniciativa planteaba que el 50% de lo recaudado localmente se destinará exclusivamente a la construcción del Malecón Bahía de la Cruz hasta su finalización.

Proyectos de Ley número 188 de 2019 (Representante León Fredy Muñoz y otros): Según se documenta en las fuentes, en 2019 se presentó una propuesta que fue aprobada por unanimidad en comisión pero rechazada luego en la Plenaria de la Cámara de Representantes. Como evolución de esta, surgió el **Proyecto de Ley número 231 de 2021**, el cual buscaba una distribución paritaria del 50% para la Nación y el 50% para el ente territorial tanto para el uso de suelo como para el uso de infraestructura. Respecto a Buenaventura, este proyecto estipulaba que los recursos que recibiera la Nación debían invertirse únicamente en el mantenimiento, dragado y profundización del canal de acceso al puerto.

[1] Ley 1ª del 10 de enero de 1991, "por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones", artículo 7º.

Concepto	Ley vigente (L. 1/1991 - L. 856/2003)	PL 015/2015 (Sen. Delgado)	PL 231/2021 (Rep. Muñoz)	Propuesta actual
Zonas de Uso Público	80% Nación / 20% municipio	40% Nación / 60% municipios	50% Nación / 50% municipios	60% Nación / 40% ente territorial
Uso de Infraestructura	100% Nación	40% / 60%	50% / 50%	60% / 40%
Destinación local	Solo inversión social	Social + competitividad	Social + competitividad	50% Social + 50% Competitividad y Ambiente
Ámbito	Nacional (marítimo)	Nacional	Nacional	Nacional (marítimo)
Trámite	Vigente	Archivado	Archivado en plenaria	

La presente iniciativa adopta una posición intermedia y equilibrada, incrementando la participación territorial al 40% -no al 50% o 60% como otros proyectos previos-manteniendo a la Nación con la mayoría de los recursos (60%) y reservando su rol central en la financiación del sistema portuario nacional. Adicionalmente, amplía la destinación de los recursos locales para inversión en competitividad y mitigación ambiental.

III. Marco Constitucional y Legal.

A. Fundamentos constitucionales

La iniciativa se apoya en diversas disposiciones constitucionales que habilitan al Congreso para redistribuir las contraprestaciones portuarias en favor de las entidades territoriales:

- **Artículo 1°:** Colombia es un Estado Social de Derecho organizado como República Unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. La descentralización fiscal es uno de los pilares de este modelo.
- **Artículo 150. Numeral 12:** competencia del Congreso para regular el comercio exterior y la actividad portuaria, lo que comprende la definición del régimen de contraprestaciones.
- **Artículo 287:** derecho de las entidades territoriales a administrar sus recursos y a participar en las rentas nacionales.
- **Artículo 288:** principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad para la distribución de competencias entre niveles de gobierno.
- **Artículo 311:** el municipio como entidad fundamental encargada de promover el desarrollo de su territorio.
- **Artículo 334:** intervención del Estado para racionalizar la economía y promover el desarrollo armónico de las regiones.

B. Marco legal vigente y régimen actual

El régimen jurídico de las compensaciones portuarias en Colombia fue establecido por la Ley 1 de 1991 (Estatuto de Puertos Marítimos). Conforme al artículo 7º de dicha ley, modificado por el artículo 1º de la Ley 856 de 2003, las contraprestaciones causadas por el uso y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público y por el uso de la infraestructura existente se distribuyen de la siguiente manera:

- Ochenta por ciento (80%) a favor de la Nación, a través del Instituto Nacional de Vías (Invías), con destinación específica a obras de protección costera, dragado, mantenimiento de canales de acceso, vías de acceso multimodal y mitigación ambiental.
- Veinte por ciento (20%) a favor del municipio o distrito, con destinación exclusiva a inversión social.

Adicionalmente, mediante el parágrafo 3º del artículo 64 de la Ley 1242 de 2008, el Legislador estableció un régimen diferenciado para los últimos 30 kilómetros del río Magdalena: Cormagdalena recibe el 60% para encauzamiento y mantenimiento, y los municipios reciben el 40% para reforestación y saneamiento básico.

También hace parte del marco normativo la Ley 1454 de 2011 (LOOT)[2] la cual promueve la integración territorial y la superación de los desequilibrios en el desarrollo regional y la ley 2294 de 2023, que en su componente de Transformación promueve la consolidación de un sistema logístico nacional eficiente y descentralizado[3].

Finalmente existe documentos CONPES que justifica la necesidad de fortalecimiento de los puerto marítimos como ejes de desarrollo económico; dichos documentos son:

- CONPES 4118 de 2023: Establece un diagnóstico sobre los problemas estructurales del sistema portuario, incluida la rigidez del esquema tarifario y la desarticulación con los instrumentos de planeación territorial[4]. Diagnóstico confirmado por el Departamento Nacional de Planeación en respuesta a derecho de petición al representante, el cual hace parte del insumo para la elaboración del presente proyecto.
- CONPES 3410 de 2007: Establece una política de Estado para mejorar las condiciones de vida en Buenaventura[5], cuyos compromisos se complementan con el Acuerdo del Paro Cívico de 2017[6], actualmente en ejecución[7].

IV. Justificación de la Iniciativa

La Constitución Política de 1991 estableció un modelo de Estado descentralizado en el que las entidades territoriales (departamentos, municipios y distritos) son actores activos en el desarrollo económico y social de sus comunidades, y no simples administradores de recursos provenientes de transferencias condicionadas. Sin embargo, pese a este mandato constitucional, el actual esquema de compensación para la distribución de los recursos obtenidos por la explotación portuaria mantiene una concentración de recursos sectoriales incompatible con dicho principio de descentralización.

El modelo de distribución vigente, diseñado en 1991 en un contexto económico, fiscal y constitucional muy diferente al actual, evidencia, después de más de tres décadas de implementación, una asimetría centralista que limita el desarrollo armónico de las regiones. En la actualidad, el esquema regulado por la Ley 856 de 2003 destina el 80 % de estos recursos a la Nación, a través del Instituto Nacional de Vías (Invías), y únicamente el 20 % a los municipios. Adicionalmente, este último porcentaje se encuentra restringido exclusivamente a la financiación de inversión social, de conformidad con el artículo 7° de la Ley 1ª de 1991.

La centralización de estos recursos en la Nación dificulta que los municipios atiendan de manera oportuna las necesidades identificadas por los gobiernos locales. En respuesta a un derecho de petición, el Ministerio de Comercio ha señalado que estas limitaciones se traducen en "cuellos de botella"[8] logísticos que incrementan los costos asociados a la canasta básica.

Este modelo presenta deficiencias que afectan de manera similar a las ciudades puerto del país. En particular, se evidencia una insuficiencia de recursos para abordar y mitigar las externalidades ambientales y sociales derivadas de la explotación portuaria. Asimismo, las ciudades puerto enfrentan limitaciones presupuestales para desarrollar la infraestructura urbana requerida para fortalecer la competitividad de los puertos colombianos en el ámbito internacional.

---

2 Ley 1454 del 28 de junio de 2011, *"por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones"* (LOOT).

3 Ley 2294 del 19 de mayo de 2023, *"POR el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 'Colombia, Potencia Mundial de la Vida'"*, artículo 290.

4 Departamento Nacional de Planeación (DNP). Respuesta a solicitud de información del honorable Representante Víctor Manuel Salcedo Guerrero, suscrita por el Subdirector General de Prospectiva y Desarrollo Nacional, Mario Alejandro Valencia Barrera, en 2025, relativa al CONPES 4118 y al Plan de Acción y Seguimiento.

5 Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Documento CONPES 3410 de 2007, "Política de Estado para mejorar las condiciones de vida de la población de Buenaventura". Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

6 Acuerdo del Paro Cívico de Buenaventura, suscrito el 6 de junio de 2017 entre el Gobierno nacional y el Comité del Paro de Buenaventura, base de los compromisos de inversión social, infraestructura y desarrollo del Distrito.

7 Ministerio del Trabajo. Respuesta a solicitud de información del honorable Representante Víctor Manuel Salcedo Guerrero, suscrita por la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio, relativa al cumplimiento de los acuerdos del Paro Cívico de Buenaventura y los programas de formación pesquera y de orfebrería ejecutados con SENA, DIMAR y la Fundación Escuela Taller de Buenaventura.

8 Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Respuesta a derecho de petición, radicado No. 2-2025-029543, relativa a estadísticas de comercio exterior y participación del puerto de Buenaventura

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) ha documentado incumplimientos relacionados con obligaciones de compensación biótica en algunos proyectos portuarios, particularmente en materia de compensación de manglares, como se evidencia en los expedientes LAM3240 y LAV0051-14[9].

Asimismo, se han identificado registros pendientes asociados al monitoreo de la calidad del aire y de los niveles de ruido en zonas residenciales[10] cercanas a las operaciones portuarias. En ausencia de recursos territoriales suficientes y de libre destinación, los municipios y distritos portuarios permanecen en una posición limitada para intervenir de manera efectiva frente a estos pasivos ambientales.

Esta constituye una de las principales razones para sostener que elevar la participación territorial al 40 % de las contraprestaciones portuarias para todas las zonas portuarias del país no solo representa una medida de equidad fiscal, sino también una necesidad para garantizar la competitividad logística y la sostenibilidad socioambiental de Colombia.

Adicionalmente, la justificación de esta iniciativa se sustenta en la necesidad de superar una restricción operativa local que limita la capacidad de gestión de las ciudades puerto. Actualmente, el 20 % de los recursos asignados a los municipios tiene una destinación específica para inversión social, porcentaje que resulta insuficiente para atender las profundas brechas sociales presentes en los municipios y distritos afectados por la actividad portuaria.

La actividad portuaria genera externalidades negativas que el esquema actual de financiación no logra mitigar adecuadamente, entre ellas el deterioro de la salud pública, la contaminación acústica, las emisiones de dióxido de carbono (CO_2) y la dispersión de partículas provenientes del manejo de mercancías minerales, las cuales afectan la calidad del aire y la salud respiratoria de las comunidades aledañas.

La magnitud de estos impactos se refleja en la exigencia de licenciamiento ambiental y en la obligación de presentar estudios de impacto ambiental como requisito para el desarrollo de actividades portuarias.

No obstante, según la información suministrada por la ANLA, los recursos destinados a las medidas de mitigación y compensación ambiental resultan insuficientes o presentan dificultades en su ejecución y cumplimiento[11]. La existencia de registros pendientes relacionados con el monitoreo de la calidad del aire y del ruido en áreas residenciales[12] constituye evidencia adicional de estas limitaciones. Sin recursos territoriales propios y suficientes, los municipios y distritos portuarios continúan enfrentando una capacidad de respuesta restringida frente a estos pasivos ambientales y sociales.

Otro de los impactos que deben asumir los municipios o distritos con actividad portuaria es el incremento en el costo de los bienes y servicios locales, situación que afecta el poder adquisitivo de la población. De igual manera, el tránsito permanente de vehículos de carga pesada deteriora la infraestructura vial, incrementa la siniestralidad y genera niveles de congestión que afecta la movilidad cotidiana del ciudadano habitante de dichas zonas portuarias (CONPES 4118).

Por su parte, el Ministerio de Transporte ha reconocido[13] que los $240.000 millones anuales que recauda Invías por concepto de contraprestaciones son insuficientes para atender las necesidades de conectividad portuaria del país, lo que ha obligado a complementar dichas inversiones con recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación. Esta situación demuestra que la concentración del 80% en Invías no resuelve por sí sola las necesidades de inversión del sistema portuario nacional, y abre un espacio razonable para redistribuir parte de estos recursos hacia las entidades territoriales, las cuales cuentan con una mayor capacidad de focalización y priorización de necesidades locales.

Como se ha señalado previamente, el sistema portuario colombiano constituye un componente estratégico de la economía nacional y un elemento fundamental para la productividad y la competitividad del país. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), a través de terminales como Buenaventura ingresa el 30,5% de los alimentos y materias primas del país, situación que se complementa con la alta especialización de los puertos del Caribe en el manejo de graneles y carbón[14].

Buenaventura, principal puerto del Pacífico colombiano, moviliza el 46% de la carga nacional

9 Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). Respuesta a solicitud de información, radicado número 20254000657981 del 27 de agosto de 2025, relativa al estado de cumplimiento de obligaciones de compensación biótica en los expedientes LAM3240 y LAV0051-14.

10 Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). Respuesta complementaria, radicado número 20262300427041 del 28 de abril de 2026, relativa a registros históricos de calidad del aire y niveles de ruido en proyectos portuarios de Buenaventura.

11 Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). Respuesta a solicitud de información, radicado número 20254000657981 del 27 de agosto de 2025, relativa al estado de cumplimiento de obligaciones de compensación biótica en los expedientes LAM3240 y LAV0051-14.

12 Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). Respuesta complementaria, radicado número 20262300427041 del 28 de abril de 2026, relativa a registros históricos de calidad del aire y niveles de ruido en proyectos portuarios de Buenaventura.

13

14 Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA). Respuesta a derecho de petición radicado No. 20251217779, expedida en 2025, relativa a estadísticas de certificación sanitaria de alimentos importados por terminales marítimos colombianos.

en contenedores[15]. Asimismo, por este terminal ingresa más del 90% de la fruta proveniente de la costa oeste de Estados Unidos, Canadá y Chile, así como el 34% de las importaciones de granos, ingresan por Buenaventura[16]. Por su parte, los puertos del Caribe especialmente Cartagena, Santa Marta, Barranquilla, concentran más del 85% de la capacidad portuaria total del país[17].

Las contraprestaciones portuarias marítimas a nivel nacional ascienden a aproximadamente $240.000 millones anuales. Sin embargo, en el caso de Buenaventura, pese a que el puerto generó más de $119.000 millones de pesos en contraprestaciones en 2024, el distrito solo recibió alrededor de 14.600 millones para inversión social[18]. Esta cifra resulta desproporcionadamente baja frente a las necesidades básicas insatisfechas de un territorio que moviliza casi la mitad de la carga nacional en contenedores.

Según "*el Boletín Estadístico de Tráfico Portuario en Colombia que maneja la Superintendencia de Transporte a través del Sistema de Vigilancia y Control VIGIA, reporta que entre enero y diciembre de 2024, las zonas portuarias colombianas movilizaron 180,5 millones de toneladas, siendo la región Caribe la de mayor movimiento con 157,2 millones de toneladas y una participación del 87,1%, seguido por la región Pacífico con 20,6 millones de toneladas y una participación de 11,4%.*

Buenaventura moviliza el 46 por ciento del comercio exterior en contenedores del país. En sus tres terminales especializadas en contenedores, se manejan 17,9 millones de toneladas de carga al año, mientras que sus dos terminales para carga general y a granel atienden más de 2 millones de toneladas adicionales.

Particularmente la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura movilizó 8,9 millones de toneladas en el periodo de enero a diciembre de 2024, con un crecimiento del 9,3% respecto al mismo periodo del año anterior, con un incremento del 32,3% de carga movilizada como carga en contenedor, y un aumento del 15,6% en carga general respecto al mismo periodo del año anterior, mientras que para la carga granel sólido diferente de carbón y para el granel líquido, se presenta una disminución del 12,1% y 5,2% respectivamente"[19].

Buenaventura no es solo un puerto regional; es el corazón del comercio exterior colombiano. En 2024, este puerto movilizó el 46% de la carga nacional en contenedores. Su relevancia es crítica para la seguridad alimentaria: según el Invima, por Buenaventura ingresa el 30,5% de los alimentos y materias primas importados al país. El Ministerio de Comercio resalta que el 34% de la importación de granos y más del 90% de la fruta proveniente de la costa oeste de EE. UU., Canadá y Chile entra por este terminal. Esta dependencia nacional justifica un trato diferenciado que garantice su operatividad y expansión.

Adicionalmente debe resaltarse la ausencia de mecanismos de trazabilidad específicos sobre la destinación de los recursos administrados por Invías. La propia entidad ha reconocido que no existe un sistema que permita verificar que los recursos generados por una determinada zona portuaria retornen proporcionalmente en obras e inversiones de impacto directo para dicha región, lo que diluye estos ingresos dentro de fondos comunes de alcance nacional.

En este sentido, el Instituto Nacional de Vías señaló expresamente:

"No existe una trazabilidad y rendición de cuentas específica sobre el uso puntual de estos recursos; no obstante, el Instituto realiza un monitoreo permanente del calado con el fin de garantizar una operación comercial eficiente y adecuada." (Respuesta Invias al radicado número 2025E-VUVRAZ-082342)

V. Análisis de impacto fiscal.

Para continuar con el trámite legislativo, es pertinente tener a consideración la siguiente jurisprudencia de la Corte Constitucional:

"Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 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. Ello 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

15 Superintendencia de Transporte. Respuesta a solicitud de información, radicado número 20251000531511 del 17 de septiembre de 2025, suscrita en respuesta al requerimiento número 20255340866692 del honorable Representante Víctor Manuel Salcedo Guerrero

16

17 Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Documento CONPES 4118 de 2023, "Política Nacional Portuaria". Departamento Nacional de Planeación, Bogotá

18 Ministerio de Transporte: Respuesta a la solicitud de información, radicado número 20251081238621

19 Supertransporte: Respuesta a solicitud de información radicado número 20255340866692

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 ha 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. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7º de la Ley 819 de 2003 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.

Es relevante mencionar que la Corte Constitucional, en Sentencia C-911 de 2007, señala que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

"En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda".

Sin embargo, y acorde a la respuesta al derecho de petición, se considera que el impacto fiscal real para el Instituto Nacional de Vías (Invías) al reducir su participación en las contraprestaciones del 80% al 60% (para permitir el aumento del 40%) es mínimo o casi nulo basándose en el análisis de su presupuesto histórico y capacidad de absorción.

A continuación se detallan los puntos clave de este impacto:

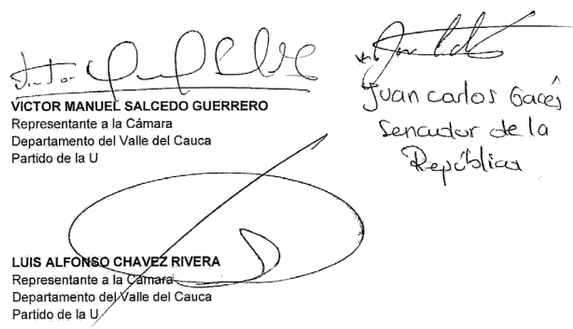
- **Peso relativo en el presupuesto:** Las contraprestaciones portuarias representan, en promedio, solo el 5,2% del presupuesto total de inversión de Invías. Al ser una fracción pequeña del presupuesto global, una reducción en este rubro no compromete la estabilidad financiera de la entidad.
- **Capacidad de absorción por fluctuación:** El presupuesto de Invías presenta una fluctuación anual promedio del 14,4%. Debido a que la variación natural de los recursos asignados a la entidad cada año es significativamente mayor que el ajuste propuesto por la ley, Invías puede asimilar el cambio dentro de su planeación financiera regular.
- **Magnitud de los recursos (Caso Buenaventura):** En 2024, la Zona Portuaria de Buenaventura generó un total de COP $119.090 millones en contraprestaciones, de los cuales Invías percibió aproximadamente COP $104.467 millones (correspondientes al 80% por uso de áreas y el 100% por infraestructura). Un aumento de la participación distrital al 40% redistribuir estos mismos recursos sin necesidad de crear nuevos impuestos.
- **Protección de inversiones vigentes:** El impacto se mitiga legalmente al establecer que la nueva distribución se aplicará únicamente sobre las contraprestaciones que no estén comprometidas en contratos u obras ya planificadas, protegiendo así el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la entidad.
- **Insuficiencia actual:** Aunque Invías administra estos recursos, el Ministerio de Transporte reconoce que el monto total recaudado a nivel nacional (aprox. $240.000 millones al año) ya es insuficiente para atender todas las necesidades de conectividad estratégica, por lo que el Estado suele recurrir a otras fuentes del Presupuesto General para financiar las obras.

En conclusión, el proyecto de ley no representa un esfuerzo fiscal extraordinario para la Nación, sino una redistribución de recursos existentes para fomentar una descentralización real en beneficio del puerto generado

VI. Conflicto de interés

Siguiendo lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, se señala que la presente iniciativa legislativa tiene carácter general y abstracto, orientada al beneficio de los jóvenes rurales colombianos, las instituciones de educación superior públicas y el sector agropecuario en su conjunto. No se evidencian circunstancias que puedan generar un beneficio particular, actual y directo en los términos de los literales a) y c) del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 para los congresistas y/o sus cónyuges, compañeros permanentes o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. Sin perjuicio de lo anterior, cada congresista podrá evaluar otras razones que considere causales de impedimento.

De los congresistas,



VÍCTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO
Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca
Partido de la U

LUIS ALFONSO CHAVEZ RIVERA
Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca
Partido de la U

C O N T E N I D O

Gaceta número 1072 - Jueves, 20 de agosto de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY **Págs.**

Proyecto de Ley número 117 de 2026 Cámara, por la cual se establece un procedimiento para la formalización gradual de la minería de subsistencia y de pequeña escala, se crea el Programa Nacional de Asistencia Técnica, Jurídica y Social para apoyar dichos procesos y se dictan otras disposiciones 1

Proyecto de Ley número 134 de 2026 Cámara, por medio de la cual se establece el Régimen Nacional de Fortalecimiento Territorial y Competitividad Portuaria, se modifica el artículo 7º de la Ley 1ª de 1991 y se dictan otras disposiciones para el desarrollo de las ciudades-puerto del país y se dictan otras disposiciones 13

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026