



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 1144

Bogotá, D. C., miércoles, 26 de agosto de 2026

EDICIÓN DE 17 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

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 195 DE 2026 SENADO

por medio de la cual se deroga la Ley 2272 de 2022 y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY No. 195 DE 2026 Senado POR MEDIO DE LA CUAL SE DEROGA LA LEY 2272 DEL 2022 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

El Congreso de Colombia

Decreta:

Artículo 1. Deróguese la ley 2272 del 2022 "Por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones"

Artículo 2. Las normas jurídicas que fueron derogadas o modificadas por la ley 2272 del 2022 en sus artículos 19 y 20 retomarán la fuerza normativa que tenían antes de la entrada en vigencia de la ley derogada.

Artículo 3. Las negociaciones o acercamientos que tenga el gobierno nacional en el momento de entrada en vigencia de la presente ley con grupos delincuenciales sin distinción serán disueltos y podrán solo acudir a mecanismos de sometimiento a la justicia o acuerdos de paz en el marco de las estrictas facultades constitucionales conferidas al presidente de la República.

Artículo 4. Vigencia. La presente ley rige a partir de su sanción.

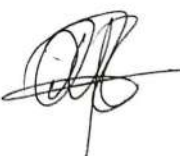
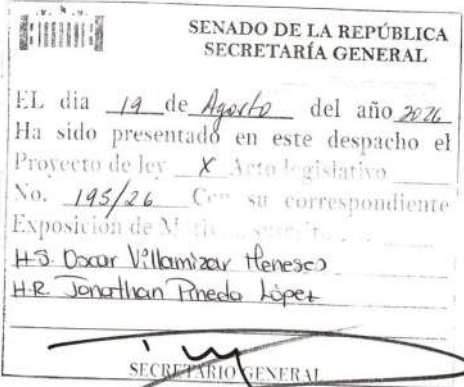
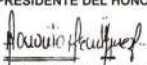
De los honorables congresistas,

ÓSCAR VILLAMIZAR MENESES
Senador de la República

JONATHAN PINEDA LÓPEZ
Representante a la Cámara por
Santander

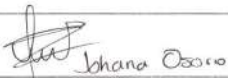
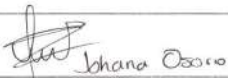
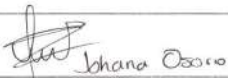
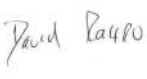
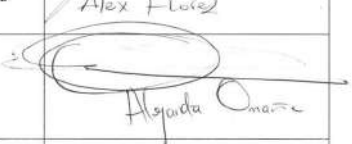
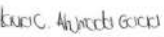
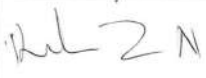
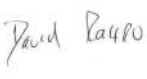
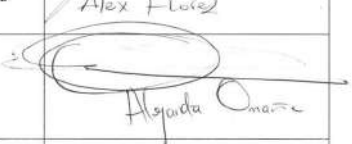
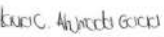
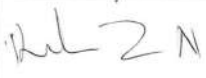
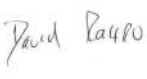
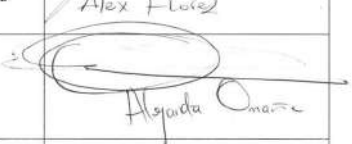
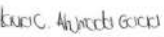
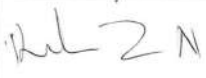
SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL
EL día 19 de Agosto del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley ☒ Acto legislativo
No. 195/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrita por
H. B. Oscar Villamizar Meneses.
H. R. Jonathan Pineda López
SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS I. JUSTIFICACIÓN El presente Proyecto de Ley tiene por objeto derogar la ley 2272 del 2022, conocida como Ley de Paz Total que entregó facultades al gobierno nacional de adelantar acuerdos o negociaciones de paz con estructuras criminales sin distingo de los tipos de delitos u origen de la estructura. Esta decisión legislativa concedió por primera vez la facultad legal sin mayor límite de poner a disposición del gobierno nacional facultades indistintas e incluso ilimitadas al tenor de la ley, para concretar acuerdos que llevarían en la teoría a la deposición de armas y cesar la comisión de delitos a cambio de beneficios judiciales, políticos o económicos. A pesar de la noble finalidad teórica que tenía la ley, lo cierto es que la evidencia lo que demuestra es que sus resultados han sido contraproducentes, han puesto en peligro la vida de miles de personas, han generado limbos judiciales frente a los límites de las suspensiones de órdenes de captura, la imposibilidad de diferenciación en campo para poder lanzar las ofensivas de control territorial y garantía de seguridad. Por esta razón, es importante que se elimine el marco jurídico que no debió existir, ya que no es conveniente, ni jurídica, ni militar, de administrativamente permitir que los delinquentes comunes y los terroristas tengan otra salida que no sea el sometimiento a la justicia y la aplicación de la ley penal. Frente a lo anterior, debe diferenciarse estas facultades de mediación y negociación que serán removidas y aquellas que se desprenden de la Constitución misma para adelantar acuerdos de paz cuya modificación o ejercicio no es materia de discusión en el presente Proyecto de Ley. II. FACULTADES DE LA 2272 DEL 2022 Las facultades de ley dadas al gobierno nacional para acercamientos con delinquentes están en el artículo 8 y están divididos en dos categorías. Aquellos procesos propiamente de paz con Grupos Armados Organizados y procesos con bandas delincuenciales de origen común los que se describen así:	
Realizar todos los actos tendientes a entablar acercamientos y conversaciones con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto que demuestren voluntad para transitar hacia el Estado de Derecho. Los términos de sometimiento a la justicia a los que se lleguen con estas estructuras serán los que a juicio del Gobierno Nacional sean necesarios para pacificar los territorios y lograr su sometimiento a la justicia. El cumplimiento de los términos de sometimiento a la justicia será verificado por las instancias nacionales o internacionales que para el efecto se designen. Realizar todos los actos tendientes a entablar y adelantar diálogos, así como negociaciones y lograr acuerdos con los voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley, dirigidos a: obtener soluciones al conflicto armado, lograr la efectiva aplicación del Derecho Internacional Humanitario, el respeto de los Derechos Humanos, el cese de hostilidades o su disminución, la reincorporación a la vida civil de los miembros de estas organizaciones o su tránsito a la legalidad y la creación de condiciones que propendan por un orden político, social y económico justo. Como se puede observar, en la ley se faculta al gobierno para realizar “todos” los actos que pretendan la concreción de acuerdos, esa amplitud legal ha encontrado estructura en las decisiones del gobierno nacional que son difícilmente auditables o jurídicamente debatibles debido a la estructura de la ley. Lo anterior implica que se presenten fenómenos que no se llevaban a cabo hacia décadas como las negociaciones dentro del país, por lo que los delinquentes pueden producto de las suspensiones y de las negociaciones transitar por el territorio nacional, donde es su base delictiva y no en territorios extranjeros neutrales o colaboradores, donde la extra-territorialidad de la ley penal sirve de garantías para las partes hasta cierto punto. La ley falló crasamente en proporcionar un marco jurídico claro, por el contrario, su diseño fue hecho como un mero habilitador ilimitado para el gobierno nacional quien hasta la fecha no ha demostrado hacer un correcto uso de la ley. No ha establecido protocolos y estándares, no ha podido resolver el método de diferenciación de neutralización y ataque según el estadio del proceso. Y, sobre todo, pasados más de dos años, no se ha producido el primer acuerdo integral que de luces de éxito de la ley que, además, se volvió una política pública y un eje central del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, por lo que para volver a tener límites claros y determinar que la lucha contra el crimen es una obligación del Estado, no la de negociar con delinquentes, es necesario eliminar la norma que permitió esa teoría. III. NEGOCIACIONES EN EL MARCO DE LA PAZ TOTAL	
Si bien muchas de las negociaciones al estar en fase exploratoria no se conocen sino hasta que se han avanzado, es posible identificar por anuncios o por decisiones administrativas cuál es estadio de las más representativas. EJERCITO DE LIBERACIÓN NACIONAL- ELN El 31 de diciembre del 2022 que habría un cese al fuego bilateral por 6 meses con la mayoría de los grupos armados dentro de los que se encontraba el ELN. Los acuerdos de cese al fuego tuvieron suspensiones y prórrogas siendo la última hasta el 3 de agosto del 2024, la cual no se prorrogó, pero, se mantenía activa la mesa hasta inicios del 2025 cuando atacaron Tibú y ocasionaron la mayor crisis humanitaria en los últimos 20 años en la sub región del Catatumbo, momento en el que se suspende la negociación completa. El ELN, presente en 20 departamentos y 231 municipios del país, según la Fundación Paz y Reconciliación- PARES y se han secuestrado más de 71.000 personas producto de los paros armados como lo relató Humans Rights Watch en su informe de enero del 2025 y un crecimiento efectivo en hombres del 11% en solo año y medio según un informe de inteligencia militar que reveló la Silla Vacía. Además, se demostró con el ataque al Catatumbo su presencia y paso fácil por Venezuela, lo que dificulta de forma considerable el combate pues el paso por la frontera limita el accionar del ejército colombiano. La mesa de negociación con el ELN en tiempos recientes ha tenido 3 fases en 3 gobiernos, iniciando con el presidente Juan Manuel Santos en Ecuador, cuyo poco avance había ocasionado un alto en la mesa que continuó con el traslado de las delegaciones a Cuba, en ese momento ocurre el cambio de gobierno y al ingresar el presidente Iván Duque no se toman decisiones de fondo frente a la continuación o cortar de plano la negociación, jurídica-mente existía una mesa pero no había una decisión política de fondo. El 17 de enero de 2019, el ELN ataca con un carro bomba, la Escuela de Cadetes de Policía General Santander que dejó 23 muertos y 87 heridos, este hecho ocasionó la decisión de acabar el proceso de paz con el ELN y la exigencia de extradición de los negociadores a Cuba, pero tal no ocurrió pues se usó como excusa la existencia del protocolo. Al entrar el nuevo gobierno, se retomó la negociación y se desarrollaron los ciclos en México sin mayores resultados en reducción de hostilidades, secuestros, extorsiones, reclutamiento. Por el contrario, todos estos delitos tuvieron un alza significativa durante este gobierno.	
Si bien la decisión fue cancelar el proceso y retomar el ataque, lo cierto es que el fortalecimiento militar, táctico y colaboración con Venezuela le ha permitido al ELN ganar terreno, territorio y avanzar largas distancias sin que pueda ser atacado o detectado. Esta negociación resultó un fracaso. NUEVA MARQUETALIA- DESERTORES DEL PROCESO DE PAZ- FARC-EP Este grupo se acogió al acuerdo de paz con las FARC en 2016, pero retomaron las armas bajo la comandancia de alias IVÁN MARQUEZ, quien fuese uno de los negociadores durante el Acuerdo del teatro Colón y hoy se encuentra bajo la protección y escondido del régimen venezolano. Este grupo es un gran interrogante jurídico pues no solo resultó con otra corriente denominada <i>Comandos de la Frontera</i> y la <i>Coordinadora Guerrillera del Pacífico</i>, con quien se tiene una mesa de negociación activa desarrollada <i>in situ</i>, en Colombia, en Bogotá, uno de sus negociadores, Geovany Andrés Rojas, quien fue capturado por la Fiscalía en el marco del colaboración judicial con Estados Unidos por narcotráfico, hechos ocurridos en el mes de enero mientras estaba negociando con el gobierno de Colombia. Sino que, el acuerdo del 2017 estableció de forma precisa que aquellos grupos o personas que incumplieran el acuerdo pasarían de forma automática a la justicia ordinaria, perderían los beneficios y no se podría adelantar una nueva negociación por lo que es al menos in-constitucional las negociaciones que se están adelantando. Sin embargo, debido a la facultad de la ley de mediar incluso con bandas de delinquentes comunes, se han sostenido diálogos que no han tenido resultados. El 18 de diciembre de 2024 fue anunciada un cese al fuego con la Nueva Marquetalia, lo que implica que el Estado renuncia a la persecución de personas que no son sujetos de acuerdo de paz y que, por lo tanto, son delinquentes comunes. Según inteligencia militar, se reveló en junio del 2024 que al menos 13 cabecillas de la Nueva Marquetalia se encuentran operando desde Venezuela por lo que el Estado está en la misma posición que con el ELN, convirtiendo ese conflicto en una bomba de tiempo cuyas consecuencias las padecerán de nuevo, los habitantes de la frontera. No hay ni resultados, ni certeza de cómo se están adelantando estas negociaciones con personas que no son otra cosa que, traidores de su propio acuerdo. DISIDENCIAS DE LAS FARC- EP. ESTADO MAYOR CENTRAL Estos grupos son unas vertientes de las antiguas FARC que, nunca entraron al proceso de paz por lo que teóricamente están habilitados para ser suscriptores de acuerdo de	

paz con el Estado colombiano a través de las facultades presidenciales dadas por la Constitución Política. Se estima que la conforman unos 3.500 hombres con presencia en 234 municipios concentrados sobre todo en el sur occidente del país. Iniciaron formalmente una mesa de negociación en el 2023 pero un año antes ya habían sido beneficiarios de ceses al fuego bilaterales por lo que el gobierno nacional renunció a la protección del territorio y la población con un grupo de personas que ni siquiera habían tenido muestras de voluntad de paz. Durante el año que se iniciaron las negociaciones y estaban bajo ceses al fuego, INDEPZ identificó mediante la información del ministerio de defensa 107 hostilidades cometidas un bloque del EMC. A pesar de que, tanto la Defensoría del Pueblo y el mismo gobierno atribuyeron también responsabilidad de lo sucedido en la Sub región del Catatumbo a grupos como el EMC, las consecuencias de suspensión de la mesa de dialogo solo se tomó para el ELN. El EMC, mantiene hasta abril de este año y presencia traslapada con otros grupos, así como coincidencia en la financiación a través de las rentas ilícitas. A la fecha no hay resultados frente a ese proceso de paz. EL CLAN DEL GOLFO Es el segundo grupo criminal más grande de Colombia cuya finalidad exclusiva es el narcotráfico. Su actuar criminal es tan agresivo que, para agosto del 2024 el 54% de las alertas tempranas que se han emitido desde el 2017, han sido por causa del actuar y riesgo que ocasiona el Clan del Golfo. Quienes de acuerdo a diferentes ONG e inteligencia militar tienen más de 14.000 delinquentes en su organización distribuidos en 392 municipios y 24 departamentos. A pesar de ser un grupo narcotraficante, en el 2023 el gobierno pretendió darles estatus político y beneficiarlos con un cese al fuego bilateral, pero este fue revertido en marzo del 2023, solo 2 meses después de la declaratoria por ataques con arma a miembros de la policía nacional. A pesar de su estatus de narcotraficantes y que no se ha conocido de parte de ellos esfuerzos de paz, el 5 de febrero de 2025, se anunció por parte de Álvaro Jiménez, jefe de negociación que habían tenido acercamientos con el grupo delincriminal. No hay avances o si quiera mesa formal constituida.	GRUPOS DELINCUENCIALES EN MEDELLÍN Son al menos 17 bandas criminales integradas por más de 12.000 jóvenes de las comunas de Medellín, que vienen desde finales de los 80s y no tienen una cabeza desde la extradición de Don Berna a Estados Unidos. La mayoría de los jefes son criminales veteranos y controlan las drogas y el dinero desde la cárcel, cobran vacunas a familias, tiendas y negocios, y son la ley en algunos barrios de Medellín. Con ellos ya se instaló una mesa de diálogo en la cárcel de Itagüí desde junio donde se reunieron 16 cabecillas delegados del gobierno. GRUPOS CRIMINALES DE BUENAVENTURA Están en el principal puerto de Colombia, zona estratégica para el narcotráfico y que facilita la criminalidad. Son los Shotas y los Espartanos, enemigos entre sí, con aproximadamente 1700 integrantes, con quienes se instaló un espacio socio jurídico para iniciar conversaciones con el gobierno nacional en un intento por retomar el llamado “laboratorio de paz”, que permite una tregua de 8 meses entre los dos grupos que permita una reducción de homicidios. Petro que estuvo en Buenaventura propuso que a los jóvenes de estos grupos se les debería pagar por no matar, sino por estudiar. LOS PACHENCA Los Pachenca o autodefensas conquistadoras de la Sierra Nevada, son un grupo criminal bajo el mando de alias Muñeca y tiene 230 hombres en armas, que ejercen su poder en Magdalena, especialmente en la Sierra Nevada y en el área urbana de Santa Marta. Se dedican al tráfico de drogas y a la extorsión de personas principalmente turistas. Estaba previsto con este grupo un cese al fuego pactado desde el año pasado y conversaciones en junio pasado, pero se enredó por un operativo de la policía, que intentó capturar a uno de los cabecillas y que aún no se han levantado las órdenes de captura de algunos de ellos para que se sienten a hablar. Como se puede observar la estrategia de paz total no ha tenido resultados en ninguna negociación, por el contrario, ha demostrado que llevar varias negociaciones al tiempo es desordenado, imposible de organizar y cuando se traslapan territorios, la fuerza pública termina siendo prácticamente un árbitro entre los enfrentamientos de los ilegales sin posibilidad de saber quiénes están bajo cese al fuego, quienes tienen ordenes de captura sus-pendientes y las acciones judiciales permitidas en caso de delinquir. Pues un proceso de paz no es, ni nunca puede interpretarse como inmunidad para delinquir. IV. CONFLICTO DE INTERÉS
De acuerdo a la ley 2003 del 2019 no se encuentran disposiciones normativas que generen privilegios actuales, directos y particulares para los legisladores al tratarse de una ley de-rogatoria de política pública con aplicación a nivel estatal y no intervención privada. De los honorables congresistas,  ÓSCAR VILLAMIZAR MENESES Senador de la República  JONATHAN PINEDA LÓPEZ Representante a la Cámara por Santander  SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL EL día 19 de Agosto del año 2026 Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley X Acto Legislativo No. 195/26 Con su correspondiente Exposición de Motivos suscrita por H-3 Oscar Villamizar Meneses H-R Jonathan Pineda López SECRETARIO GENERAL	SECCIÓN DE LEYES SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES Bogotá D.C., 19 de Agosto de 2026 Señor Presidente: Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.195/26 Senado “POR MEDIO DE LA CUAL SE DEROGA LA LEY 2272 DE 2022 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador ÓSCAR VILLAMIZAR MENESES; y el Honorable Representante JONATHAN PINEDA LÓPEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.  DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ Secretario General PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 19 DE 2026 De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso. CÚMPLASE EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA  HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDA SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA  DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ Proyecto: Saly Nolasco Revisó: Diego González AQUÍ NACE LA DEMOCRACIA

PROYECTO DE LEY NÚMERO 197 DE 2026 SENADO

por medio del cual se regulan los servicios de ahorro y crédito que prestan las asociaciones mutualistas.

Bogotá D. C., 19 de agosto de 2026 Doctor DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ Secretario General Senado de la República Ciudad	Proyecto de Ley N° 197 de 2026 "Por medio del cual se regulan los servicios de ahorro y crédito que prestan las asociaciones mutualistas" EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA: TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES CAPÍTULO I OBJETO, ALCANCE, OPERACIONES AUTORIZADAS, RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y VIGENCIA										
Asunto: Radicación de proyecto de ley Cordial saludo, En mi condición de miembro del Congreso de la República y en ejercicio de la iniciativa legislativa consagrada en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política de Colombia, así como en el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, me permito poner a consideración del Honorable Congreso de la República el siguiente proyecto de ley: "POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULAN LOS SERVICIOS DE AHORRO Y CRÉDITO QUE PRESTAN LAS ASOCIACIONES MUTUALISTAS, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES". En consecuencia, solicito respetuosamente que se proceda con su radicación y se surta el trámite constitucional y legal correspondiente, con el propósito de que pueda convertirse en Ley de la República. Fraternalmente,	Artículo 1°. Objeto. Establecer la regulación legal aplicable a los servicios de ahorro y crédito que las asociaciones mutualistas prestan a sus asociados en ejercicio de la autorización prevista en el artículo 42 de la Ley 2143 de 2021, mediante la adición de los artículos 42A y 42B, en los cuales se define el alcance de dichos servicios, las operaciones autorizadas y la destinación e inversión de los recursos captados. Las normas previstas tienen como objetivo señalar de forma específica y expresa las actividades, operaciones e inversiones a las que estarán sujetas las actividades de ahorro y crédito de las asociaciones mutualistas. Artículo 2°. Adiciónese el artículo 42 A al Capítulo VI de la Ley 2143 de 2021, el cual quedará así: "Artículo 42 A. Alcance de los servicios de ahorro y crédito. Para efectos de la presente Ley se entiende como prestación de los servicios de ahorro y crédito por parte de las asociaciones mutualistas la captación de depósitos a la vista o a término de sus asociados para colocarlos nuevamente a través de préstamos, u otras operaciones activas de crédito, y en general, el aprovechamiento o inversión de los recursos captados de sus asociados" Artículo 3°. Adiciónese el artículo 42 B al Capítulo VI de la Ley 2143 de 2021, el cual quedará así: "Artículo 42 B. Operaciones autorizadas a las asociaciones mutualistas en el ámbito de sus servicios de ahorro y crédito. En desarrollo de los servicios de ahorro y crédito de conformidad con la definición prevista en el artículo 42 A de la presente ley, las asociaciones mutualistas están autorizadas para adelantar únicamente las siguientes operaciones: - Captar ahorro a través de depósitos a la vista, a término, mediante la expedición de CDAT o contractual. - Otorgar créditos. - Celebrar convenios dentro de las disposiciones legales para la prestación de otros servicios, especialmente aquellos celebrados con los establecimientos bancarios para el uso de cuentas corrientes.										
<table><tr><td> Orlando Miguel De la Hoz García Senador de la República</td><td></td></tr><tr><td> Wilson Arias</td><td></td></tr><tr><td> Humberto Gómez</td><td> Kamelia Zuluaga</td></tr><tr><td> Johana Osorio</td><td></td></tr></table>	 Orlando Miguel De la Hoz García Senador de la República		 Wilson Arias		 Humberto Gómez	 Kamelia Zuluaga	 Johana Osorio		Artículo 4°. Régimen de transición. Las asociaciones mutualistas que prestan los servicios de ahorro y crédito y van a continuar con la prestación de los mismos, tendrán dieciocho (18) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley para adaptar todos sus estatutos, reglamentos y en general las condiciones de prestación de dichos servicios a las normas previstas en la presente ley. Artículo 5°. Vigencia. La presente Ley entrará a regir a partir de su sanción, promulgación y publicación en el Diario Oficial. Fraternalmente,		
 Orlando Miguel De la Hoz García Senador de la República											
 Wilson Arias											
 Humberto Gómez	 Kamelia Zuluaga										
 Johana Osorio											
<table><tr><td> Orlando Miguel De la Hoz García Senador de la República</td><td></td></tr><tr><td> David Parro</td><td></td></tr><tr><td> Humberto Gómez</td><td> Kamelia Zuluaga</td></tr></table>	 Orlando Miguel De la Hoz García Senador de la República		 David Parro		 Humberto Gómez	 Kamelia Zuluaga	<table><tr><td> Wilson Arias</td><td> Johana Osorio</td></tr><tr><td colspan="2"> SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL EL día 19 de Agosto del año 2026 Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley ☒ Acto legislativo No. 197/26 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: H.S. Orlando de la Hoz, Alex Florez, Wilson Arias, Alejandra Domínguez, Johana Osorio, Humberto, Kamelia Zuluaga y otros SECRETARIO GENERAL </td></tr></table>	 Wilson Arias	 Johana Osorio	SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL EL día 19 de Agosto del año 2026 Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley ☒ Acto legislativo No. 197/26 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: H.S. Orlando de la Hoz, Alex Florez, Wilson Arias, Alejandra Domínguez, Johana Osorio, Humberto, Kamelia Zuluaga y otros SECRETARIO GENERAL	
 Orlando Miguel De la Hoz García Senador de la República											
 David Parro											
 Humberto Gómez	 Kamelia Zuluaga										
 Wilson Arias	 Johana Osorio										
SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL EL día 19 de Agosto del año 2026 Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley ☒ Acto legislativo No. 197/26 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: H.S. Orlando de la Hoz, Alex Florez, Wilson Arias, Alejandra Domínguez, Johana Osorio, Humberto, Kamelia Zuluaga y otros SECRETARIO GENERAL											

acuerdo con sus estatutos puedan extenderlos al público no asociado, siempre en razón del interés social o del bienestar colectivo.

Adicionalmente, las asociaciones mutualistas pueden prestar los servicios a sus asociados, a través de convenios con otras entidades, de preferencia de su misma naturaleza o del sector solidario de la economía.

Vale decir que la ley de forma expresa establece que los servicios de ahorro y crédito están excluidos de esa posibilidad de extensión a no asociados. En el mismo sentido, los servicios de ahorro **no pueden ser prestados a través de convenios**, lo cual implica que la prestación por parte de otra entidad a los asociados de una asociación mutual requiere que esa entidad esté autorizada por la ley y cuente con la supervisión y autorización estatal. Es decir que, respecto de las organizaciones solidarias diferentes de las cooperativas financieras, los asociados de la mutual deben tener simultáneamente la condición de asociados de la respectiva entidad para acceder a los servicios de ahorro.

Por otra parte, se destaca que de acuerdo con el artículo 44 de la Ley 2143 de 2021, los servicios médicos, farmacéuticos, funerarios y de previsión exequial podrán ser prestados de forma directa y en especie, en los términos establecidos por la ley.

Con respecto a los servicios a terceros o al público no asociado, la Superintendencia de la Economía Solidaria ha planteado que estos productos y servicios se consideran operaciones mercantiles y, por tal razón, se **obliga** a constituir un Fondo Especial patrimonial no susceptible de repartición, producto de los excedentes obtenidos en estas operaciones, tomados del excedente o beneficio neto al final del ejercicio de la organización solidaria, lo anterior en aplicación del artículo 10 de la Ley 79 de 1988, conformidad con la remisión normativa prevista en el artículo 64 de la Ley 2143 de 2021.

3. Regulación del servicio de ahorro y crédito

Este es uno de los servicios más importantes de aquellos que prestan las asociaciones mutualistas, por ser la fuente más productiva, sumado a que es prestado en forma directa y exclusivamente con sus asociados, en las condiciones que estén contempladas en los reglamentos y observando las disposiciones especiales sobre la materia.

Las asociaciones mutualistas pueden prestar servicios de ahorro en modalidades como depósitos a la vista, certificados de depósito de ahorro a término —CDAT—, depósitos de ahorro contractual y depósitos de ahorro permanente. De conformidad con el artículo 42 de la Ley 2143 de 2021, estas organizaciones cuentan con habilitación legal para prestar servicios de ahorro y crédito exclusivamente a sus asociados, sin que dicha ley establezca expresamente la exigencia de obtener una autorización administrativa individual previa por parte de la Superintendencia de la Economía Solidaria para cada entidad. Lo anterior no las exime del cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias, prudenciales y de administración de riesgos aplicables, ni de la inspección, vigilancia y control ejercidos por la autoridad competente.

La Ley 2143 de 2021 no establece expresamente las operaciones o activos en los cuales pueden invertirse los recursos provenientes de los depósitos de ahorro. Por esta razón, el proyecto de ley dispone que dichos recursos solamente podrán destinarse al otorgamiento de créditos a los asociados, en las condiciones y con las garantías previstas en los estatutos, reglamentos y disposiciones aplicables, o a la inversión en valores de renta fija emitidos por entidades de derecho público y establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia. Esta delimitación busca preservar la seguridad, liquidez y adecuada

destinación del ahorro de los asociados, evitando su exposición a operaciones o inversiones que no guarden relación con la actividad mutual o que representen riesgos incompatibles con la naturaleza de los recursos captados.

Por su parte, uno de los principales activos de las asociaciones mutualistas es la cartera de crédito, los cuales se pueden otorgar a los asociados, a partir de los recursos de las contribuciones al capital social, los créditos financieros externos y los ahorros de sus asociados, entre otros.

III. Principal información sobre las asociaciones mutualistas.

1. Total de Asociaciones Mutuales

De acuerdo con la información reportada en el Sistema de Captura de Información de la Superintendencia de la Economía Solidaria —SICES—, para el corte de diciembre de 2025 se cuenta con información de 126 asociaciones mutualistas. De estas, 29 se encontraban clasificadas en el nivel 1 de supervisión, 36 en el nivel 2 y 61 en el nivel 3.

La distribución de las asociaciones mutualistas incluidas en los reportes financieros, según su nivel de supervisión, se presenta a continuación:

Nivel de supervisión	2022	2023	2024	2025
Nivel 1	12	11	12	29
Nivel 2	5	5	5	36
Nivel 3	138	128	125	61
Total general	155	144	142	126

Fuente: Reporte SICES – GAD

Nota: el número corresponde a las asociaciones mutualistas incluidas en la base de información financiera para cada corte y puede no coincidir con el total de entidades inscritas o vigiladas, debido a diferencias en la presentación, actualización y validación de los reportes.

Entre 2022 y 2025, el número de asociaciones mutualistas incluidas en la información financiera pasó de 155 a 126, lo que representa una disminución del 18,7 %. Sin embargo, esta variación no debe interpretarse necesariamente como la desaparición o liquidación de entidades, pues puede estar relacionada con diferencias en el reporte de información, cambios en el estado de las organizaciones y procesos de reclasificación entre niveles de supervisión.

La principal transformación se observa en la distribución de las entidades. Mientras que en 2022 se registraban 12 asociaciones en el nivel 1, 5 en el nivel 2 y 138 en el nivel 3, para 2025 la distribución cambió a 29, 36 y 61 entidades, respectivamente. En consecuencia, se evidencia un traslado significativo desde el nivel 3 hacia niveles de supervisión más exigentes.

Este cambio se relaciona con el estudio realizado entre diciembre de 2024 y los primeros meses de 2025 por el Grupo de Análítica de Datos —GAD— y la Delegatura para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa Solidaria de la Superintendencia de la Economía Solidaria. El análisis tuvo en cuenta el comportamiento de los depósitos y la necesidad de fortalecer el seguimiento sobre las asociaciones mutualistas que administran recursos de ahorro de sus asociados.

Como resultado de este proceso, mediante la Resolución 2025321001285 del 4 de marzo de 2025 se elevaron al nivel 1 de supervisión algunas asociaciones mutualistas que anteriormente se encontraban clasificadas en los niveles 2 y 3. La resolución tomó en consideración, entre

otros aspectos, que estas entidades registraban saldos iguales o superiores a \$1.000 millones en depósitos al corte de diciembre de 2024, circunstancia que justificaba la aplicación de un esquema de supervisión más exigente.

De igual manera, mediante la Resolución 2025321001305 del 5 de marzo de 2025 se elevaron al nivel 2 algunas asociaciones mutualistas que se encontraban en el nivel 3 de supervisión y desarrollaban actividades de captación de ahorro. De acuerdo con la base financiera analizada, para diciembre de 2025 se registraban 36 asociaciones mutualistas en el nivel 2.

Estas decisiones se fundamentan en la facultad prevista en el artículo 8 del Decreto 2159 de 1999, según la cual el Superintendente de la Economía Solidaria puede determinar el nivel de supervisión aplicable cuando la situación jurídica, financiera o administrativa de una entidad vigilada así lo requiera, en concordancia con el numeral 19 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998.

La reclasificación permite fortalecer el monitoreo sobre las asociaciones mutualistas que administran depósitos y aplicarles exigencias acordes con su tamaño, volumen de operaciones y exposición al riesgo. Esto comprende mayores requerimientos en materia de gestión del riesgo de liquidez, riesgo de crédito y riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo, así como una mayor frecuencia y calidad en la presentación de información financiera.

Por tanto, el aumento de entidades en los niveles 1 y 2 no debe interpretarse como un crecimiento en el número total de asociaciones mutualistas, sino como el resultado de una supervisión diferenciada y proporcional al riesgo derivado de la prestación de servicios de ahorro y crédito.

2. Base Social de Asociaciones Mutuales

De acuerdo con la información reportada por parte de las asociaciones mutuales supervisadas, se tiene una base social al corte de diciembre de 2024 para el nivel 1 de supervisión conformada por 88.941 asociados, en el nivel 2 se tiene un total de 52.550 asociados y el nivel 3 de supervisión -pese a ser mayor cantidad de entidades-, el total de asociados corresponde a 73.257.

Con base en esta información, se consolida una base social de 214.748 asociados que en comparación con el reporte al año 2023 **incrementó** en aproximadamente 5.700 nuevas vinculaciones, lo cual deviene en la necesidad de establecer una regulación que proteja las operaciones de ahorro y crédito adelantadas por las asociaciones mutuales.

Entre 2022 y 2024, el número total de asociados en asociaciones mutuales se mantuvo relativamente estable, con un leve incremento del 0,5%. No obstante, se observa una dinámica relevante en la distribución por nivel de supervisión: el Nivel 1 presenta una disminución del 9,2%, mientras que los Niveles 2 y 3 registran aumentos del 11,5% y 6,6%, respectivamente. Esta tendencia indica una posible transición hacia estructuras mutuales con mayor grado de formalización y supervisión.

NIVEL DE SUPERVISIÓN	2022	2023	2024
1	97.956	90.771	88.941
2	47.121	48.970	52.550
3	68.691	69.229	73.257
TOTAL GENERAL	213.768	208.970	214.748

Fuente: Reporte SICES – GAD

3. Activos – Pasivos – Patrimonio

A continuación, se realiza una descripción del resultado financiero de las asociaciones mutuales para los años 2022 a 2025 (nivel 1 y 2 que reportan información), presentando las principales cifras de activos, pasivos y patrimonio:

3.1. Asociaciones Mutuales Nivel 1 de Supervisión

Este nivel concentra la mayoría de los recursos consolidando al año 2025 un total de \$268.655 millones en activos, respecto de los pasivos estos también evidencian un crecimiento para los tres (3) últimos años y en el caso del patrimonio, también muestra un incremento en el saldo para las 12 entidades que hacen parte de este segmento.

Así las cosas, la relación pasivos /activos se mantiene en un 85% para los años evaluados.

Detalle del saldo de Activos – Pasivos – Patrimonio nivel 1 de supervisión

	Dic-2022	Dic- 2023	Dic-2024	Abr-2025
Activos	\$ 242.079.846.444	\$ 243.266.540.620	\$ 261.992.532.704	\$ 268.655.818.136
Pasivos	\$ 202.970.032.166	\$ 205.631.816.946	\$ 221.906.847.054	\$ 228.904.061.684
Patrimonio	\$ 39.109.814.279	\$ 37.634.723.674	\$ 40.085.685.650	\$ 39.751.756.451

3.2. Asociaciones Mutualistas Nivel 2 de Supervisión

Entre 2022 y 2024, las cinco asociaciones mutualistas clasificadas en el nivel 2 de supervisión registraron un crecimiento significativo de sus activos, que pasaron de \$40.359 millones a \$266.253 millones. Durante el mismo periodo, los pasivos aumentaron de \$17.935 millones a \$233.868 millones, mientras que el patrimonio pasó de \$22.424 millones a \$32.385 millones.

Como resultado, la relación entre pasivos y activos aumentó del 44,4 % al 87,8 %.

Para diciembre de 2025, la información comprende 36 entidades clasificadas en el nivel 2, con activos por \$85.100 millones, pasivos por \$32.572 millones y patrimonio por \$52.527 millones. La relación entre pasivos y activos se ubicó en el 38,3 %.

Las variaciones observadas entre 2024 y 2025 deben interpretarse con cautela, debido al cambio en el número y la composición de las entidades clasificadas en el nivel 2 de supervisión. En consecuencia, la reducción de los activos y pasivos no representa necesariamente una contracción del sector, sino que puede obedecer a procesos de reclasificación entre niveles y a la salida de una entidad que concentraba una proporción significativa de los recursos.

Cifras en millones de pesos

Concepto	2022	2023	2024	2025
Activos	\$40.359	\$77.471	\$266.253	\$85.100
Pasivos	\$17.935	\$57.153	\$233.868	\$32.572
Patrimonio	\$22.424	\$20.318	\$32.385	\$52.527
Número de entidades	5	5	5	36
Pasivos/activos	44,4 %	73,8 %	87,8 %	38,3 %

Detalle del saldo de Activos – Pasivos – Patrimonio nivel 2 de supervisión

3.3. Asociaciones mutualistas 3 nivel de supervisión

Las asociaciones mutualistas de nivel 3 de supervisión como se observó en el numeral 1, corresponde al mayor número de entidades supervisadas desde la Delegatura Asociativa, en relación con la composición de sus activos, estos cuentan con un saldo a diciembre de 2024 de \$128.007 millones, un pasivo por \$80.615 millones y un patrimonio de \$47.391 millones, por lo que en los tres rubros se evidencia un crecimiento durante los últimos 3 años.

	2022	2023	2024
Activos	\$ 108.946.130.257	\$ 112.493.075.348	\$ 128.007.067.640
Pasivos	\$ 60.550.669.736	\$ 64.223.235.022	\$ 80.615.776.749
Patrimonio	\$ 48.395.460.521	\$ 48.269.840.326	\$ 47.391.290.891

4. Composición y comportamiento de la cartera de créditos

La cartera de crédito de las asociaciones mutualistas se distribuye en las cuatro (4) modalidades de crédito permitidas para entidades que desarrollan la actividad de colocación³, la mayor participación se encuentra en la modalidad de créditos de consumo con una participación sobre el total de cartera bruta del 92% para los periodos evaluados.

Para el caso de las entidades supervisadas de nivel 2, de acuerdo con las cifras consolidadas por parte del GAD estas únicamente reportaron gestión de cartera de consumo, a diferencia de entidades de nivel 1 y 3 de supervisión que han realizado una colocación de créditos durante los últimos tres (3) años en todas las líneas permitidas, es decir, comercial, consumo, microcrédito y vivienda. A continuación, se detalla la información:

Composición cartera Asociaciones Mutuales 1 nivel de supervisión

Fecha de Corte	COMERCIAL	%	CONSUMO	%	MICROCREDITO	%	VIVIENDA	%	TOTAL CARTERA BRUTA
dic-22	\$ 5.901.788.929	3,5%	\$ 156.704.997.567	92,8%	\$304.485.470	0,18%	\$ 7.489.787.609	4,4%	\$ 170.381.039.566
dic-23	\$ 5.569.954.544	3,2%	\$ 160.934.692.659	92,2%	\$48.498.936	0,03%	\$ 8.061.907.510	4,6%	\$ 174.615.053.649
dic-24	\$ 5.997.335.214	3,2%	\$ 174.293.835.278	92,8%	\$22.119.211	0,01%	\$ 7.384.819.751	3,9%	\$ 187.878.109.452
abr-25	\$ 5.169.358.649	2,8%	\$ 174.622.120.784	93,6%	\$19.958.447	0,01%	\$ 6.801.597.808	3,6%	\$ 186.633.035.688

Composición cartera Asociaciones Mutuales 2 nivel de supervisión

Fecha de Corte	CONSUMO	%	TOTAL CARTERA BRUTA
dic-22	\$ 7.852.922.515	100,0%	\$ 7.852.922.515
dic-23	\$ 7.913.254.833	100,0%	\$ 7.913.254.833
dic-24	\$ 7.907.393.342	100,0%	\$ 7.907.393.342

³ Comercial, consumo, microcrédito y vivienda

Composición cartera Asociaciones Mutuales 3 nivel de supervisión

Fecha de Corte	COMERCIAL	%	CONSUMO	%	MICROCREDITO	%	VIVIENDA	%	Total Cartera Bruta
dic-22	\$ 1.346.583.546	3,6%	\$ 34.082.553.982	89,9%	\$ 343.791.737	0,81%	\$ 2.129.054.897	5,6%	\$ 37.901.983.962
dic-23	\$ 2.403.872.224	5,7%	\$ 37.081.107.209	87,3%	\$ 288.009.401	0,68%	\$ 2.721.378.644	6,4%	\$ 42.504.367.471
dic-24	\$ 2.475.033.337	4,7%	\$ 47.500.763.424	89,8%	\$ 263.509.349	0,50%	\$ 2.682.932.161	5,1%	\$ 52.922.238.271

5. Composición y comportamiento de los depósitos para los años 2022 a 2025

Los depósitos de ahorro de las asociaciones mutualistas se componen principalmente de los siguientes: (i) depósitos de ahorro a la vista u ordinario; (ii) certificados de ahorro a término o CDAT; (iii) ahorros permanentes y (iv) ahorros contractuales.

Para las entidades de primer nivel de supervisión, en los últimos 3 años la participación por producto se encuentra en su orden con: (i) la apertura de CDAT con un 44%; (ii) seguido de ahorros permanentes con un 33%; (iii) para los ahorros ordinarios se tiene una participación del 18% y por último (iv) los ahorros contractuales con un 5%.

Fecha corte	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3
2022-12-31	\$ 173.375.495.452	\$ 16.932.803.835	\$ 35.265.179.512
2023-12-31	\$ 175.567.559.629	\$ 54.896.392.078	\$ 38.755.017.125
2024-12-31	\$ 204.096.705.701	\$ 273.316.325.764	\$ 50.621.478.372
2025-04-30	\$ 206.239.956.187	No Aplica	No Aplica

A continuación, se detalla la información de la composición de depósitos de las asociaciones mutualistas en los 3 niveles de supervisión.

Composición depósitos Asociaciones Mutuales 1 nivel de supervisión

Fecha corte	Depósitos de ahorro ordinario	%	CDAT	%	Ahorro contractual	%	Ahorro Permanente	%
2022-12-31	\$36.469.004.490	21%	\$ 69.863.121.219	49%	\$9.245.890.897	5%	\$ 57.997.478.846	33%
2023-12-31	\$31.909.021.196	18,2%	\$ 79.202.683.678	45,1%	\$ 9.378.897.325	5,3%	\$ 55.076.957.433	31,4%
2024-12-31	\$35.897.295.437	17,8%	\$ 91.593.567.430	44,9%	\$ 8.679.539.074	4,2%	\$ 68.926.312.781	32,8%
2025-04-30	\$35.505.053.586	17,2%	\$ 90.653.289.552	44,8%	\$ 12.220.874.688	5,8%	\$ 67.860.738.332	32,9%

Composición depósitos Asociaciones Mutuales 2 nivel de supervisión

Fecha corte	CDAT	%	Ahorro contractual	%	Ahorro Permanente	%	Saldo Total Depósitos
2022-12-31	\$ 6.305.410.000	37,2%	\$23.100.000	0,1%	\$10.604.293.835	62,6%	\$16.932.803.835
2023-12-31	\$ 44.131.344.891	80,4%	\$22.600.000	0,6%	\$10.742.447.187	19,0%	\$54.896.392.078
2024-12-31	\$ 211.146.506.166	94,6%	\$667.627.341	0,3%	\$11.602.192.257	5,2%	\$ 223.316.325.764

Composición depósitos Asociaciones Mutuales 3 nivel de supervisión

Fecha corte	Depósitos de ahorro ordinario	%	CDAT	%	Ahorro Contractual	%	Ahorro Permanente	%
2022-12-31	\$5.708.992.089	16,2%	\$8.969.199.303	25,5%	\$ 5.834.442.495	16,5%	\$14.732.545.625	41,8%
2023-12-31	\$5.609.209.359	14,5%	\$9.389.613.037	24,2%	\$ 5.005.432.477	12,8%	\$18.750.782.252	48,4%
2024-12-31	\$6.387.680.462	12,6%	\$11.759.034.564	23,2%	\$ 5.371.497.629	10,6%	\$27.103.265.718	53,5%

6. Fondo de Liquidez

El fondo de liquidez es una cuenta de gran importancia para las entidades que desarrollan la actividad de ahorro, y debe corresponder al 10% de los depósitos. Adicionalmente debe tenerse en cuenta lo previsto en el párrafo 1° del artículo 2.11.7.2.1 del Decreto 1068 de 2015, modificado por el Decreto 704 de 2019 donde se establece que sobre los depósitos de ahorro permanente, el monto mínimo a mantener como fondo de liquidez será del 2% del saldo de estos depósitos, siempre y cuando el estatuto de estas organizaciones prevea que tales depósitos pueden ser retirados únicamente al momento de la desvinculación definitiva del asociado.

Tomando la información reportada para las asociaciones mutualistas de primer nivel de supervisión, la composición del fondo de liquidez tiene una participación del 72,78% que corresponde a la cuenta 120300 denominada fondo de liquidez en el Catálogo Único de Cuentas (CUC). Además, se tiene una participación del 16,05% con cuentas de ahorro, el 5,75% con certificados de depósito a término y un 5,41% con fondos de inversiones en sociedades fiduciarias.

Composición Fondo de Liquidez asociaciones mutualistas 1 nivel de supervisión

COMPOSICIÓN FONDO DE LIQUIDEZ	2022	2023	2024
112003 Fondos de inversión sociedades fiduciarias	\$45.907.422	\$155.676.423	\$161.017.236
112005 Cuentas de Ahorro	\$1.893.894.881	\$2.505.276.742	\$3.472.163.923
112007 Certificado de depósito a termino			\$466.818.801
120300 Fondo de liquidez	\$ 15.375.230.414	\$14.964.652.521	\$15.331.446.650
Total Fondo de Liquidez Nivel 1 de Supervisión	\$ 17.315.832.716,19	\$17.625.605.686,00	\$ 19.431.446.610,00

Composición Fondo de Liquidez asociaciones mutualistas 2 nivel de supervisión

COMPOSICIÓN FONDO DE LIQUIDEZ	2022	2023	2024
112003 Fondos de inversión sociedades fiduciarias	\$ 70.781.848	\$ 164.371.940	\$ 955.340.929
112007 Certificado de depósito a termino	\$ 200.000.000	\$ -	\$ 7.806.019.720
112008 Certificados de ahorro a termino	\$ 1.162.305.153	\$ 1.317.622.050	\$ 1.436.968.018
120300 Fondo de liquidez	\$ 770.292.000	\$ 1.495.484.585	\$ 3.153.096.647
Total Fondo	\$ 2.293.379.000,40	\$ 2.977.478.575,54	\$ 13.351.425.313,14

Composición Fondo de Liquidez asociaciones mutualistas 3 nivel de supervisión

COMPOSICIÓN FONDO DE LIQUIDEZ	2022	2023	2024
112001 Cuentas Corrientes	\$ 416.890.369	\$ 1.682.100	\$ 1.153.395
112003 Fondos de inversión sociedades fiduciarias	\$ 1.613.218.875	\$ 393.737.380	\$ 732.433.586
112005 Cuentas de Ahorro	\$ 845.380.357	\$ 1.069.810.412	\$ 958.525.445
112006 Fondos de inversión sociedades comisionistas de bolsa	\$ -	\$ 967.573.070	\$ -
112007 Certificado de depósito a termino	\$ -	\$ -	\$ 1.732.544.484
120300 Fondo de liquidez	\$ 2.709.442.642	\$ 3.794.616.012	\$ 3.849.526.360
Total Fondo	\$ 5.584.932.243,00	\$ 6.247.418.974,00	\$ 7.274.183.270,00

Observaciones derivadas de hallazgos de supervisión

De acuerdo con la información técnica suministrada por la Superintendencia de la Economía Solidaria, en el marco de las funciones de inspección, vigilancia y control que ejerce sobre las asociaciones mutualistas, se han identificado situaciones que evidencian dificultades en el cumplimiento de las disposiciones aplicables a la administración del ahorro, la gestión de los riesgos y el reporte de información financiera. Entre las principales observaciones comunicadas por la entidad se encuentran las siguientes:

- Brecha de liquidez mal reportada: Las asociaciones mutualistas no están informando correctamente sus brechas de liquidez.
- Falta de información estatutaria: No se cuenta con la información sobre si los estatutos permiten la devolución de ahorros permanentes, lo cual impide verificar el porcentaje del fondo de liquidez aplicable a este tipo de ahorro que debe ser del 2% o del 10%, si existe en la normatividad de la organización la posibilidad de devolución.
- Certificados de custodia: En algunos casos, no se han remitido los certificados de custodia del fondo de liquidez.
- Conformación del comité de control para el ahorro y crédito de acuerdo con lo establecido en el párrafo del artículo 36 de la Ley 2143 de 2021.
- Implementación de los sistemas de administración de riesgos: No se han implementado los sistemas de administración de riesgos como SARC, SARL y SARLAFT, exigidos para estas entidades, de acuerdo con el análisis por cada nivel de supervisión y desarrollo de actividades que requieren un mayor control, ajustando a la vez lo establecido en las Circular Básicas Contable y Financiera y Jurídica, en lo que corresponda
- Reporte irregular de información financiera: Se han encontrado casos específicos de asociaciones mutualistas que no han sido consistentes en el reporte de información financiera.

Por ejemplo, se identificó el caso de una asociación mutual que el reporte correspondiente al corte de junio del año 2018 lo reportó únicamente hasta agosto del año 2023 y no ha efectuado reporte para los cortes correspondientes a los años 2019, 2020 y 2021.

A partir de la información que tiene la Superintendencia de la Economía Solidaria, se concluye con claridad la necesidad de avanzar en el análisis y expedición de una regulación de carácter legal que establezca condiciones claras para el desarrollo del servicio de ahorro y crédito por parte de las asociaciones mutualistas.

Entre los temas que requieren de norma legal se encuentran los siguientes:

- La definición del alcance de los servicios de ahorro y crédito que pueden ofrecer estas organizaciones.
- La determinación de las operaciones concretas que pueden realizar las asociaciones mutualistas en el marco de sus servicios de ahorro y crédito.

Impacto fiscal

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, se precisa que las disposiciones contenidas en el presente proyecto de ley no generan impacto fiscal directo ni implican costos adicionales para la Nación.

La iniciativa no ordena gasto público, no crea entidades, dependencias o cargos, no establece subsidios, beneficios tributarios, transferencias ni nuevas apropiaciones presupuestales. Su contenido se limita a establecer la regulación aplicable a los servicios de ahorro y crédito prestados por las asociaciones mutualistas, entidades de naturaleza privada pertenecientes al sector de la economía solidaria.

Las funciones de inspección, vigilancia y control relacionadas con el cumplimiento de estas disposiciones corresponden a las competencias que actualmente ejerce la Superintendencia de la Economía Solidaria, por lo que el proyecto no le asigna una nueva función ni crea una estructura administrativa adicional.

En consecuencia, la iniciativa es compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y no afecta las finanzas de la Nación ni de las entidades territoriales.

Fraternalmente,



Orlando Miguel De la Hoz García
Senador de la República



David Racero

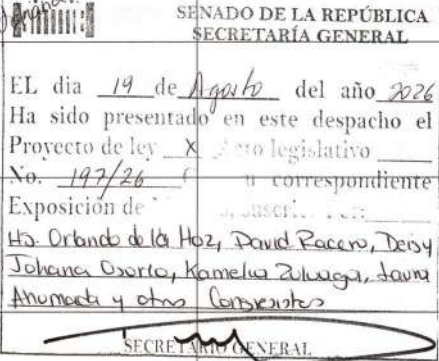


Luis C. Ahumada Guzmán



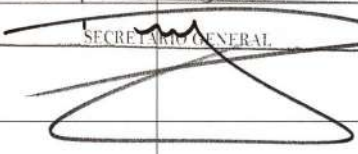
Alejandro Orosio





SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 19 de Agosto del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X pro legislativo
No. 197/26 correspondiente
Exposición de motivos
Hs. Orlando de la Hoz, David Racero, Deisy
Johana Osorio, Kamelia Zuluaga, Laura
Ahumada y otros Senadores


SECRETARIO GENERAL

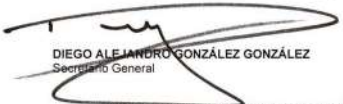
SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 19 de Agosto de 2026

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.197/26 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE REGULAN LOS SERVICIOS DE AHORRO Y CRÉDITO QUE PRESTAN LAS ASOCIACIONES MUTUALISTAS", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ORLANDO MIGUEL DE LA HOZ GARCÍA, ÁLEX XAVIER FLOREZ HERNÁNDEZ, WILSON NEBER ARIAS CASTILLO, DEYCI ALEJANDRA OMAÑA ORTIZ, LAURA CRISTINA AHUMADA GARCÍA, KAMELIA EDITH ZULUAGA NAVARRO, DEISY JOHANA OSORIO MÁRQUEZ, DAVID RICARDO RACERO MAYORCA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SÉPTIMA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.



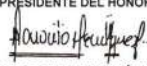
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 19 DE 2026

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA



HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA



DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Proyecto: Sala Asesoría
Reparto: Of. Luciana González

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Capitolino Nacional – Séptimo
legislativo@senado.gov.co

PROYECTO DE LEY NÚMERO 198 DE 2026 SENADO

por medio del cual se modifica la Ley 1508 de 2012 y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY No. 198 DE 2026 <i>“Por medio del cual se modifica la Ley 1508 de 2012 y se dictan otras disposiciones”</i> EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA: Artículo 1°. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 1508 de 2012, el cual quedará así: Artículo 17. Iniciativas privadas que requieren desembolsos de recursos públicos. Logrado el acuerdo entre la entidad estatal competente y el originador de la iniciativa, pero requiriendo la ejecución del proyecto desembolsos de recursos públicos, se abrirá una licitación pública para seleccionar el contratista que adelante el proyecto que el originador ha propuesto, proceso de selección en el cual quien presentó la iniciativa tendrá una bonificación en su calificación entre el 3 y el 10% sobre su calificación inicial, dependiendo del tamaño y complejidad del proyecto, para compensar su actividad previa, en los términos que señale el reglamento. En esta clase de proyectos de asociación público-privada, los recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades territoriales o de otros fondos públicos, no podrán ser superiores al 30% del presupuesto estimado de inversión del proyecto. Tratándose de proyectos de infraestructura vial de carreteras dicho porcentaje no podrá ser superior al 20% del presupuesto estimado de inversión del proyecto. Si el originador no resulta seleccionado para la ejecución del contrato, deberá recibir del adjudicatario el valor que la entidad pública competente haya determinado, antes de la licitación, como costos de los estudios realizados para la estructuración del proyecto.	En todos los casos la entidad estatal competente, deberá cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 11 numerales 11.2 y siguientes de la presente ley. Artículo 2 . Modifíquese artículo 6° de la Ley 1508 de 2012, el cual quedará así: Artículo 60. Plazo de los contratos para proyectos de Asociación Público Privada. Los contratos para la ejecución de proyectos de Asociación Público Privada, tendrán un plazo máximo de treinta (30) <u>cincuenta (50) años</u>, incluidas prórrogas. 6.1 Cuando de la estructuración financiera, y antes del proceso de selección, resulta que el proyecto tendrá un plazo de ejecución superior al previsto en el inciso anterior, podrán celebrarse contratos de asociación público privadas siempre que cuente con el concepto previo favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES. Artículo 3. Modifíquese el parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 1508 de 2012, el cual quedará así: Parágrafo 1. En los esquemas de asociación público-privada podrán efectuarse aportes en especie por parte de las entidades estatales. En todo caso, tales aportes no computarán para el límite previsto en los artículos 13, 47 y 18 de la presente ley. Artículo 4. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.  Maria Clara Posada Senadora de la República
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS I. Objeto El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar la Ley 1508 de 2012 con el propósito de eliminar la restricción que actualmente existe para que las Asociaciones Público-Privadas -APP-, de iniciativa privada con recursos públicos, puedan solo utilizar recursos del Presupuesto General de la Nación hasta por el 30% del valor del proyecto, porcentaje que se reduce al 20% cuando se trate de proyectos de infraestructura vial de carreteras. También busca aumentar el plazo de ejecución de los proyectos de APP, cuya actual duración de 30 años es muy corta para acometer obras de gran envergadura. II. Antecedentes históricos y desarrollo normativo A nivel internacional, el modelo de asociación público-privada tuvo su origen en el Reino Unido en 1992 a través del “Private Finance Initiative”, un contrato a largo plazo donde un actor privado diseña, construye, financia y opera un bien público y el Estado le da una remuneración por la prestación del servicio¹. Esta figura fue posteriormente replicada en varios países y respaldada por organismos multilaterales. El artículo 333 de la Constitución Política establece que “la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común”, que “la libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades” y que ¹ UK, PFI Centre of Excellence. https://www.gov.uk/government/collections/public-private-partnerships	“la empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones”. De igual manera, el artículo 334 dispone que “la dirección general de la economía estará a cargo del Estado”, el cual intervendrá “por mandato de la ley” en la explotación de los recursos naturales, el uso del suelo, la producción, distribución, utilización y consumo de bienes, y en los servicios públicos y privados para racionalizar la economía con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes. La intervención económica mediante ley se sostiene en la potestad del Congreso de regular, mediante ley, el régimen jurídico de las APP. Estos principios constitucionales se han operativizado, respecto de las APP, mediante los documentos Conpes, decretos y leyes que se relacionan a continuación. <u>Conpes 2597 de 1992</u> Fue el primer instrumento normativo mediante el cual el Estado colombiano abrió la posibilidad de vincular capital privado para el desarrollo de proyectos de infraestructura vial. Previo a este documento, la financiación de las carreteras era responsabilidad exclusiva del Estado, lo cual había derivado en un retraso considerable en materia de conectividad terrestre. A través de este Conpes el Gobierno de César Gaviria promovió por un lado, la financiación privada de carreteras dentro del proceso de apertura económica que vivía el país y, por otro lado, propuso desarrollar los contratos de obra pública por concesión como uno de los grandes logros de dicha administración.

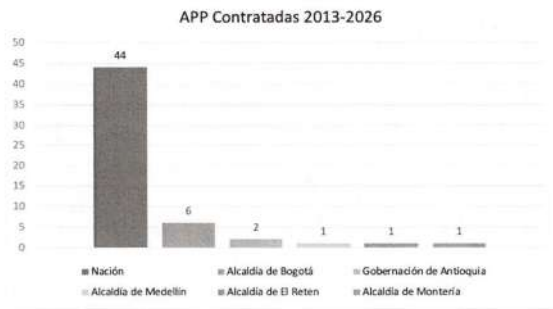
Para ese entonces, el artículo 102 del Decreto 222 de 1983 contemplaba la figura del contrato de concesión. Sin embargo, el reducido tráfico y el bajo nivel de los peajes había dificultado la implementación de la figura. A partir de este Conpes, se desarrolló la primera generación de concesiones viales entre 1994-1998, donde se invirtieron \$952.257 millones para construir 135 kms, rehabilitar 1.008 kms y mantener 1.331 kms². <u>Ley 80 de 1993</u> De conformidad con lo propuesto en el Conpes 2597, el numeral 4 del artículo 32 de la Ley 80 introdujo la figura de la concesión dentro de la tipología de los contratos estatales y reglamentó, integralmente, todos los aspectos relacionados con el proceso contractual y la ejecución de los mismos. Al respecto, el Consejo de Estado ha identificado que el contrato de concesión tiene los siguientes rasgos distintivos: “La Sección Tercera de ésta Corporación ha señalado como características propias del contrato de concesión que: i) dentro de su celebración interviene una entidad estatal que actúa como concedente y una persona natural o jurídica denominada concesionario; ii) El concesionario es quien asume la gestión y riesgo de un servicio que corresponde al Estado sustituyendo a éste en el cumplimiento de dicha carga; iii) La entidad estatal mantiene durante la ejecución del contrato la inspección, vigilancia y control de la labor a ejecutar por parte del concesionario; iv) el concesionario recibe una remuneración o contraprestación, la cual se pacta, de ² Conpes 3045 de 1999. Pág. 4.	diversas maneras (tasas, tarifas, derechos, participación en la explotación del bien, entre otros); y que v) los bienes construidos o adecuados durante la concesión deben revertirse al Estado, aunque ello no se pacte expresamente en el contrato³”. Es preciso indicar que de acuerdo al artículo 3 de la Ley 1508 de 2012, las disposiciones de la Ley 80 sobre la celebración y contratos se aplican para las Asociaciones Público Privadas cuando no exista una materia regulada por una ley específica. <u>Conpes 2775 de 1995</u> Desarrolló la segunda generación de concesiones viales, partiendo de la base de solucionar los problemas identificados en la ejecución de la primera generación. Como aspecto principal, se aumentó la transferencia de riesgos al sector privado, se vinculó a la banca de inversión y se aumentó la promoción de proyectos: “El proceso de concesiones de segunda generación se inició en 1995 siguiendo los lineamientos del CONPES 2775 de 1995, buscando solucionar los problemas identificados durante el proceso de concesiones de primera generación. En primera instancia, se le dio mayor importancia al tema de la transferencia de riesgos al sector privado para lo cual se buscó realización de estudios de ingeniería definitivos, estudios de demanda con mayor énfasis técnico, consecución de licencias ambientales y avalúos prediales. Igualmente, se contrataron bancas de inversión para que estructuraran los proyectos de una forma financieramente viable para los inversionistas privados y se le dio gran relevancia a la elaboración de contratos que contuvieran todos los aspectos críticos reconocidos en la Primera Generación. ³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 23 de octubre de 2017. Radicación 2013-00468.
En los proyectos de la segunda generación se le dio un gran énfasis a la promoción de los proyectos, factor que resulta indispensable para obtener los beneficios que otorga la competencia (maximización de la eficiencia y reducción de los costos para el Estado y los usuarios). Además, y como aspecto novedoso, se introdujo el concepto de plazo variable de la concesión. Con este mecanismo, la concesión revierte a la Nación en el momento que se obtenga el “ingreso esperado”, solicitado por el concesionario en su propuesta licitatoria⁴” Este Conpes proyectó la construcción de 1.000 kms y la rehabilitación de 1.900 kms de vías, a través del sistema de concesión⁵. <u>Conpes 3045 de 1999</u> La tercera generación de concesiones viales tuvo como propósito la construcción de 700 kms, la rehabilitación de 2200 kms y el mantenimiento de 3.578 kms, superando así los kilómetros entregados durante las dos generaciones de concesiones previas⁶. Esta generación de concesiones priorizó, por un lado, la conectividad entre los grandes centros productivos del país, localizados principalmente en el interior, con los puertos, y por otro, buscó minimizar los requerimientos de inversiones públicas y riesgos asumidos por el Estado⁷. ⁴ Conpes 3045 de 1999. Pág. 5. ⁵ Conpes 2775 de 1995. Pág. 8. ⁶ Conpes 3045 de 1999. Pág. 15. ⁷ Conpes 3045 de 1999. Pág. 7, 8.	<u>Ley 1150 de 2007</u> Esta Ley modificó la Ley 80 de 1993 e introdujo disposiciones para fortalecer los procesos de contratación pública. En lo que respecta a las concesiones, no afectó su naturaleza jurídica ni sus elementos, fungiendo así como un complemento armónico del Estatuto General de Contratación. <u>Ley 1508 de 2012</u> La Ley 1508 de 2012 marcó un hito en la contratación de proyectos de infraestructura en Colombia. Teniendo como principal antecedente el desarrollo normativo que se había logrado con el contrato de concesión, que para la época había permitido ejecutar tres generaciones de concesiones viales, el legislador introdujo la figura de las Asociaciones Público Privadas con la cual buscó “incentivar la participación del sector privado en la modernización, construcción, operación y/o mantenimiento de la infraestructura pública del país en términos eficientes, así como potenciar el uso del mercado de capitales como fuente de financiación⁸” En concreto, esta ley buscó construir mecanismos más eficientes para desarrollar la infraestructura pública y superar las problemáticas que se habían presentado con el contrato de concesión: “Bajo el nuevo enfoque de asociaciones público-privadas se busca: (1) estructurar los mecanismos de pago del Gobierno y evaluar la infraestructura en función del servicio que se ofrece a los beneficiarios, medido en términos de desempeño, calidad y disponibilidad; (2) optimizar la transferencia y distribución de riesgos de los proyectos, con base en una valoración rigurosa de estos y un cuidadoso análisis ⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-595/14. F.J. 2.5.1.1.

en términos de eficiencia en la asignación de los mismos; (3) explorar fuentes complementarias de ingresos para el inversionista privado que faciliten el financiamiento de la infraestructura pública ‘por explotación comercial, inmobiliaria, etc.’, y (4) alinear los incentivos del inversionista privado y de los distintos actores incluidos en todas las etapas de desarrollo del proyecto, propendiendo a la culminación oportuna de las obras, la ejecución de la mejor construcción posible de cara a la optimización de los costos de mantenimiento a cargo del privado, y la financiación de largo plazo de los proyectos; aspectos que sin duda incentivarán la búsqueda de recursos a través del mercado de capitales por parte de los inversionistas privados” Este nuevo tipo de contrato estatal, las Asociaciones Público Privadas, tiene características especiales que lo distinguen de las demás modalidades de contratación pública: “Las APP se caracterizan por: (i) tener una larga duración; (ii) definir sus objetos alrededor de proyectos, lo que conlleva la previsión de actividades como el diseño, construcción y mantenimiento de la infraestructura pública sobre la que verse el contrato y/o los servicios asociados; (iii) contar con financiación privada o público-privada; (iv) establecer como forma de remuneración el otorgamiento del derecho a la explotación de la infraestructura o servicio, aunque en algunos casos es posible pactar el desembolso de recursos públicos; (v) condicionar la remuneración a niveles de calidad; (vi) trasladar parte importante de los riesgos al contratista –por ejemplo, los asociados al diseño, niveles de demanda, deterioro y mantenimiento de la infraestructura– según su capacidad y experiencia; y (vii) distribuir las tareas entre las partes de acuerdo con su experiencia y ventaja competitiva.” ⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-595/14. F.J. 2.5.1.3. ¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-595/14. F.J. 2.5.1.8.	Entre otros aspectos, esta ley blindó la contratación de las APP bajo reglas precisas que garantizan el cumplimiento de los principios de selección objetiva y libre concurrencia: “Las dos modalidades de APP están en todo caso sometidas a sistemas de selección objetiva regidos por el principio de libre concurrencia. En el caso de las APP de iniciativa pública, la ley 1508 autoriza apelar a un sistema de precalificación – artículo 10- y sujeta la selección de la mejor oferta a los criterios previamente establecidos en los respectivos pliegos de condiciones o sus equivalentes, en los que se podrán incluir aspectos como “(...) los niveles de servicio y estándares de calidad, el valor presente del ingreso esperado, los menores aportes estatales o mayor aporte al Estado según sea el caso, contraprestaciones ofrecidas por el oferente salvo en caso de contraprestaciones reguladas o tarifas a ser cobradas a los usuarios, entre otros, de acuerdo con la naturaleza del contrato” –artículo 12.2- . En la hipótesis de las APP de iniciativa privada, después de que el proyecto gestado por el particular es aceptado por la respectiva entidad, si se requieren recursos públicos, debe convocarse una licitación pública –artículo 17-, y si no se necesitan de tales dineros, se debe surtir un proceso de elección según las reglas de la selección abreviada de menor cuantía con precalificación –artículo 20-”. <u>Conpes 3760 de 2013</u> Una de las principales innovaciones que estableció este Conpes para la estructuración y desarrollo de las concesiones viales de cuarta generación, fue la incorporación de los principios establecidos en la Ley 1508 de 2012, de tal forma que se lograra mejorar la estructuración de proyectos y la distribución de riesgos, entre otros: ¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-595/14. F.J. 2.5.1.6.
“En concordancia con lo anterior, la nueva generación de concesiones 4G incluirá los principios estipulados en la Ley 1508 de 2012 que introdujo las Asociaciones Público privadas – APP y las mejores prácticas internacionales en materia de estructuración de proyectos, con el objetivo de corregir las deficiencias anteriormente presentadas, centrándose entre otros aspectos en los siguientes puntos: i) Mayor maduración de estudios previos en la estructuración técnica, ambiental, social, legal y financiera del proyecto, manteniendo la delegación de la responsabilidad del diseño definitivo en el concesionario con el objetivo de incentivar la optimización del trazado, la ingeniería del proyecto y la gestión predial, social y ambiental asociada al mismo. ii) Desembolso de retribuciones de acuerdo al cumplimiento de niveles específicos de disponibilidad y calidad de la infraestructura y de servicio. Teniendo en cuenta el análisis económico y financiero del programa 4G, se evidencia la necesidad de aplicar la estructuración por unidades funcionales, para permitir su ejecución y facilitar su financiación tanto en el mercado financiero como en el de capitales. iii) Mejores criterios de identificación, distribución y retribución de los riesgos, para que sean administrados por el asociado (público o privado) que cuente con mayor capacidad para administrarlos y mitigarlos. Una correcta administración de riesgos mejora considerablemente las condiciones de financiación. iv) Incorporar las nuevas herramientas legales para la solución alternativa de conflictos previstas en la ley, en especial el arbitramento regulado en la Ley 1563 de 2012 que contiene el Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional” ¹² Conpes 3760 de 2013. Pág. 15.	Durante esta cuarta generación se proyectó la inversión de \$47 billones constantes de 2012, para ser ejecutados en un periodo de 8 años <u>Decreto 1082 de 2015</u> El Gobierno Nacional compiló la reglamentación de la Ley 1508 de 2012 en el Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional. Esta reglamentación había sido inicialmente establecida mediante el Decreto 1467 de 2012 y fue posteriormente modificada por el Decreto 438 de 2021. En este acto administrativo está detallado el funcionamiento de cada una de las etapas del proceso contractual de las Asociaciones Público Privadas, fungiendo así como principal elemento normativo orientador para desarrollar este mecanismo de contratación en el marco de la Ley 1508 de 2012. <u>Conpes 4060 de 2021</u> Para la quinta generación de concesiones viales se fortaleció el modelo de Asociación Público Privada y se anunció una inversión cercana a los \$50 billones. Como elemento estructural, se contempló la necesidad de incorporar inversiones sociales en las APP, además de lo exigido por la ley en las consultas previas, que faciliten el relacionamiento con la comunidad y las involucre en la ejecución de los proyectos ¹³ Conpes 3760 de 2013. Pág. 61. ¹⁴ Conpes 4060 de 2021. Pág. 3. ¹⁵ Conpes 4060 de 2021. Pág. 42.

A la fecha, transcurridas tres décadas desde que se incorporó el capital privado en la estructuración y ejecución de proyectos de infraestructura vial, se ha logrado un desarrollo considerable en la conectividad terrestre del país, primero a través de los contratos de concesión y posteriormente mediante las diferentes modalidades de las Asociaciones Público Privadas.  III. Importancia de las APP en el desarrollo de la infraestructura Las APP han contribuido a complementar la capacidad de inversión pública en infraestructura, acelerando la ejecución de proyectos estratégicos para el desarrollo económico y social del país, mientras se genera empleo, se fortalece la demanda de bienes y servicios y se mejora la conectividad y la competitividad territorial. El programa de concesiones viales de Cuarta Generación (4G), que ha liderado la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), ha significado inversiones acumuladas	por \$65.6 billones de pesos en CAPEX (construcción de infraestructura) y \$66.6 billones de pesos en OPEX (mantenimiento de infraestructura). La sumatoria de las dos, a lo largo de la ejecución del proyecto (11 años), equivale al 7% del PIB de 2025. El total de vías concesionadas asciende a 5.052, con incidencia en 19 departamentos. También se habían generado 295.000 empleos con corte a noviembre de 2024.¹⁶ El mecanismo de APP trasciende el sector vial, y ha impactado también la infraestructura económica y social como puertos y aeropuertos, centros logísticos, sistemas de transporte, centros educativos, hospitales, escenarios deportivos y culturales y centros de reclusión, entre otros. IV. Modelos y tendencias internacionales En el modelo chileno -uno de los más antiguos y estables en Latinoamérica-, como en el colombiano, las APP surgieron a partir de los contratos de concesión, pero allí no se expidió una ley transversal sobre la materia, como sí lo hizo Colombia. También se diferencian en la institucionalidad, puesto que en Chile se encuentra concentrada en el Ministerio de Obras Públicas¹⁷. En Perú existe, como en Colombia, una ley específica sobre las APP pero, a diferencia de Colombia, allí existe una autoridad central que promueve las inversiones y regula el sistema, asumiendo las funciones que en Colombia se encuentran dispersas entre el Ministerio de Hacienda, el DNP y la ANI¹⁸. ¹⁶ Departamento Nacional de Planeación. Oficio 20263100746701. 4 de agosto de 2026. ¹⁷ Ministerio de Obras Públicas de Chile, Dirección General de Concesiones, "Marco Legal" e "Historia y Misión". https://concesiones.mop.gob.cl/.
La legislación de México es casi simultánea a la que se promovió en Colombia, y esto refleja una tendencia de adopción de APP en Latinoamérica en la segunda década del presente siglo, impulsada por las recomendaciones de entidades técnicas como el Banco Mundial y el BID. El modelo de ese país es muy parecido al de Colombia, con una ley general transversal para todos los sectores, y unas competencias distribuidas entre varias entidades estatales¹⁹. En España se abandonó el concepto de APP para regresar a una visión más tradicional de concesiones de bienes y servicios centrada en la transferencia del riesgo operacional²⁰. Canadá es considerado el ejemplo a seguir con su modelo <i>Public-Private Partnership</i>. Ha sido implementado con éxito en la provincia de Ontario, y comparte varios de los principios del modelo colombiano. De hecho, la formulación canadiense de "transferir los riesgos del proyecto a la parte con mejor capacidad para administrarlos" es prácticamente idéntica, al principio de "eficiente asignación de riesgos a la parte que esté en mejor capacidad de administrarlos" del artículo 4º de la Ley 1508 de 2012²¹. Australia cuenta con un <i>National Public Private Partnership Policy Framework</i>, que provee un marco consistente para que los sectores público y privado trabajen conjuntamente en la mejora de la prestación de servicios públicos. Comparte también principios con el modelo colombiano. El criterio de "valor por dinero" (<i>value for money</i>) ¹⁹ World Bank, Asian Development Bank e Inter-American Development Bank, <i>Public-Private Partnerships Reference Guide</i>, versión 1.0, 2012. https://ppp.worldbank.org/PPP-Reference-Guide ²⁰ Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, Boletín Oficial del Estado (BOE-A-2017-12902). ²¹ Infrastructure Ontario, "Our Public-Private Partnerships (P3) Model". https://www.infrastructureontario.ca/en/what-we-do/capital-delivery/bur-p3-model/	como condición para el uso de esquemas de APP en el marco australiano es conceptualmente equivalente al requisito colombiano de que los "estudios económicos o de análisis de costo beneficio o los dictámenes comparativos" demuestran que el esquema de APP es una modalidad "eficiente o necesaria" (Ley 1508 de 2012, artículo 4º)²². El caso del Reino Unido merece un análisis porque, como se vio al comienzo, fue allí donde nació el concepto y, sin embargo, a partir de 2018 dio por terminado el modelo aduciendo que era excesivamente complejo e implicaba un riesgo para las finanzas públicas. Sin embargo, es importante tener en cuenta que este retroceso no implica el fracaso del modelo, como lo demuestran los casos de Canadá, Australia, México, Chile, Perú y el propio Colombia²³. Además, aunque el modelo fue reformado, Inglaterra continua utilizando capital privado para sus obras de infraestructura. Igualmente, se registra una expansión progresiva en el ámbito de su aplicación desde la infraestructura clásica (carreteras, energía, agua) hacia la infraestructura social (colegios, hospitales, parques). El régimen colombiano refleja esta misma tendencia: la Ley 1882 de 2018 buscó expresamente fortalecer la aplicación de las APP a "infraestructuras sociales y urbanas" y a proyectos de entidades territoriales. Sin embargo, persisten barreras prácticas de complejidad, y capacidad institucional en los territorios, que limitan la aplicación efectiva del régimen a proyectos de menor escala, típicos de la infraestructura social. ²² Australian Government, Department of Infrastructure and Regional Development, <i>National Public Private Partnership Policy Framework</i>, octubre de 2015. ²³ National Audit Office, "PFI and PF2", HC 718, enero de 2018

También puede constatarse un énfasis en la protección jurídica de los financiadores de buena fe de proyectos de infraestructura de gran escala puesto que la mayor parte del capital de riesgo de estos proyectos proviene de fondos de ahorro captados del público y no de los accionistas del contratista. V. Funcionamiento de las APP. Una vez un proyecto supera la etapa de factibilidad, la iniciativa privada tiene 3 rutas: (A) con desembolsos públicos, mediante licitación pública con bonificación al originador de entre 3% y 10%, y tope de recursos públicos del 30% (20% en vías) (Ley 1508 de 2012, artículo 17); (B) sin desembolsos públicos y sin terceros interesados, con publicación en el SECOF de uno a seis meses y contratación directa con el originador si nadie más se presenta (artículo 19); y (C) sin desembolsos públicos pero con un tercero interesado, mediante selección abreviada de menor cuantía con precalificación, donde el originador conserva el derecho a mejorar esa oferta (artículo 20). El ciclo de vida de un proyecto tiene 10 etapas y puede tardar aproximadamente catorce meses antes de abrir siquiera el proceso de selección. Adicionalmente, debe contarse con una interventoría integral que vigile el cumplimiento de la matriz de riesgos, el modelo financiero y los niveles de servicio pactados. De igual manera, las modificaciones contractuales tienen límites considerablemente más estrictos que el régimen general consagrado en la Ley 80 de 1993 (que permite adiciones de hasta un 50%): un 20% en cualquiera de las 3 modalidades, y en los 3 casos existe una ventana temporal, pues sólo podrán solicitarse después de los primeros tres años de ejecución y antes de cumplirse las tres cuartas partes del plazo inicial.	También es importante señalar que, en relación con el equilibrio económico del contrato, las APP tienen una particularidad: si un riesgo fue identificado, tipificado y asignado expresamente en la matriz de riesgos, su materialización no debería dar lugar al reequilibrio económico a favor de la parte a la que se asignó, precisamente porque, al estar consagrado en la matriz, deja de considerarse "imprevisible". De igual manera, en materia de responsabilidad, las APP tienen particularidades frente a lo establecido en la Ley 80. En relación con el interventor, este tiene una responsabilidad cuádruple (civil, fiscal, penal, disciplinaria), y en caso de nulidad absoluta del contrato por conducta dolosa del concesionario, deberá pagar la cláusula penal pactada o, en su defecto, el 5% del valor del contrato. En cuanto a la terminación anticipada, todos los contratos de APP deben incluir una fórmula para liquidar las prestaciones recíprocas en caso de terminación anticipada por mutuo acuerdo o unilateral. En caso de nulidad absoluta del contrato, la entidad debe reconocer al contratista el valor actualizado de sus costos e inversiones, previa verificación de la interventoría. VI. Régimen de APP en Colombia y propuesta de modificación La Ley 1508 de 2012 estableció que las asociaciones público privadas podrían tener dos orígenes: público y privado. La APP de iniciativa pública es aquella donde la entidad "identifica una necesidad susceptible de ser cubierta y estructura el proyecto de infraestructura y sus servicios relacionados. Una vez cumplidos ciertos requisitos, la entidad estatal invita a personas naturales o jurídicas de derecho privado a participar en el proceso de selección del contratista que se encargará bien sea del diseño y construcción de una infraestructura y sus servicios asociados, o de su
construcción, reparación, mejoramiento o equipamiento, actividades todas estas que deberán involucrar la operación y mantenimiento de dicha infraestructura²⁴." Es decir, en la APP de iniciativa pública todo el proceso de estructuración y elaboración de estudios está a cargo de la entidad estatal, lo cual implica que el Estado debe asumir los costos inherentes al diseño del proyecto. Por otro lado, las APP de iniciativa privada son aquellas donde un actor particular estructura un proyecto de inversión y se lo presenta a la entidad pública, la cual evalúa su viabilidad y, en caso de considerarla conveniente, la acepta para posteriormente adelantar el respectivo proceso de contratación. En este tipo de APP, todo el gasto relacionado con los estudios, diseños y la estructuración del proyecto está a cargo del privado. La entidad pública, por su parte, no está obligada a avalar el proyecto y lo puede descartar en cualquier momento, sin que ello implique que deba reconocer los recursos que el particular invirtió en los estudios. Las APP de iniciativa privada, a su vez, se dividen en dos categorías: aquellas que no necesitan recursos públicos y las que sí. En el primer grupo, están los proyectos de inversión financiados en su totalidad por particulares. Las segundas, son aquellas donde se requiere que el Estado desembolse recursos para la financiación del proyecto. ²⁴ Departamento Nacional de Planeación. Guía de las Asociaciones Público-Privadas. Elegibilidad de una iniciativa privada. Pág. 5. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacion%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructura/Elegibilidad%20de%20una%20iniciativa%20Privada.pdf	Al respecto, el artículo 17 de la Ley 1508 de 2012 estableció que las APP que requieran recursos públicos no pueden tener aportes provenientes del Presupuesto General de la Nación, las entidades territoriales o de otro fondo público superiores al 30% del valor del proyecto y, en el caso de las carreteras, dicho tope no puede superar el 20%. La exposición de motivos de dicha Ley justificó esta restricción en evitar que se indujera el uso indiscriminado de recursos públicos: "Cuando se trata de iniciativas privadas se proponen dos tipos de incentivos al originador de la propuesta, que dependen de la solicitud que el originador realice respecto a la necesidad o no de solicitar desembolsos de recursos públicos. Cuando el originador de la propuesta requiere desembolsos de recursos públicos para la ejecución del proyecto se propone un mecanismo mediante el cual se le asigna al originador una bonificación entre el 3% y 10% para compensar su actividad previa. Para evitar que se pretenda inducir el uso indiscriminado de recursos públicos y para estimular el esfuerzo privado de estructurar proyectos superavitarios, se establece que en esta clase de proyectos los desembolsos de recursos públicos no podrán ser superiores al 20% de la inversión total requerida para su ejecución²⁵." Sin embargo, a pesar de que dicha restricción tenía un propósito loable, lo cierto es que terminó volviendo inviables las APP de iniciativa privada con recursos públicos, toda vez que el privado no tiene incentivo alguno para estructurar un proyecto de esta naturaleza donde la contribución estatal es mínima. ²⁵ Proyecto de Ley 160/11 Senado. Exposición de motivos. Gaceta 823 de 2011.

Esto implica que los proyectos de inversión que requieran recursos públicos siempre deben ser estructurados por las entidades públicas, lo cual impide que los privados sufraguen los costos asociados con los estudios y el diseño de las obras, los cuales deberán ser asumidos por la administración. Evidencia de ello es que entre 2013 y 2026²⁶ se presentaron 943 proyectos de asociación público privada, de los cuales solo 111 correspondieron a APP de iniciativa privada con recursos públicos²⁷. Ahora bien, en este periodo se contrataron 55 proyectos de APP, de los cuales tan solo 1 fue de iniciativa privada con recursos públicos: el mejoramiento de la vía Cambao-Manizales e Ibagué-Mariquita-Honda: APP Contratadas 2013-2026 <table border="1"><thead><tr><th>Categoría</th><th>Número de APP</th></tr></thead><tbody><tr><td>Iniciativa pública</td><td>34</td></tr><tr><td>Iniciativa privada sin recursos públicos</td><td>20</td></tr><tr><td>Iniciativa privada con recursos públicos</td><td>1</td></tr></tbody></table> Lo expuesto evidencia que una herramienta competitiva, innovadora y audaz, como lo son las APP de iniciativa privada con recursos públicos, no pasó de ser una promesa de papel sin ningún tipo de aplicación práctica, lo cual no sólo afecta la iniciativa de ²⁶ Departamento Nacional de Planeación. Oficio 20263100746701. 4 de agosto de 2026. ²⁷ Departamento Nacional de Planeación. Oficio 20263100746701. 4 de agosto de 2026. ²⁸ Departamento Nacional de Planeación. Oficio 20263100746701. 4 de agosto de 2026.	Categoría	Número de APP	Iniciativa pública	34	Iniciativa privada sin recursos públicos	20	Iniciativa privada con recursos públicos	1	los particulares, sino que impide que la infraestructura pública crezca a un ritmo mucho más acelerado. Por ejemplo, si los particulares tienen el incentivo de estructurar los proyectos sin estar sujetos a esta restricción pueden presentar al Estado todo tipo de obras requeridas por la administración: cárceles, distritos de riego, colegios, hospitales, infraestructura deportiva, entre otros. La gran ventaja es que el costo y los trámites asociados a los estudios, diseños y estructuración de los proyectos ya no estaría a cargo de la administración, sino que quedaría en manos de los particulares, quienes asumirían el riesgo de invertir estos recursos. En lo que respecta al riesgo de corrupción y el uso indiscriminado de recursos públicos que pretendió evitar el legislador al incorporar la restricción referida en la Ley 1508 de 2012, es necesario advertir que el mismo trámite de evaluación y aprobación de las APP es muy exigente en materia de controles, justamente para prevenir estos riesgos. A continuación, se hace una lista no exhaustiva de esos controles, que siguen vigentes, cualquiera que sea el monto del reembolso con recursos públicos: • En las Asociaciones Público Privadas el derecho al recaudo, es decir, el pago que recibe el contratista por la ejecución de la obra, está condicionado a la disponibilidad de la infraestructura, el cumplimiento de niveles de servicio y estándares de calidad en las distintas unidades funcionales²⁹. ²⁹ Ley 1508 de 2012. Artículo 5.
Categoría	Número de APP								
Iniciativa pública	34								
Iniciativa privada sin recursos públicos	20								
Iniciativa privada con recursos públicos	1								
Es decir, no están contempladas figuras como el giro de anticipos³⁰, sino que toda remuneración se efectúa de acuerdo con el avance de la obra. De entrada, esto exige que los proponentes tengan la solvencia económica necesaria para financiar la obra y les impone la carga de garantizar la correcta evolución del proyecto para poder recibir el desembolso de recursos públicos. A diferencia de los contratos ordinarios de obra pública, la estructura de las APP blindo al Estado de la eventual ineficiencia del contratista, quien asume por su riesgo y cuenta las consecuencias de un eventual desempeño irregular en la ejecución del proyecto. • La evaluación de los proyectos de iniciativa pública o de iniciativa privada que requiera desembolso de recursos públicos debe cumplir con el principio de selección objetiva. En consecuencia, la evaluación de la capacidad jurídica, financiera y de experiencia es objeto de verificación documental, lo cual es un requisito habilitante para participar en el proceso de selección³¹. • En la etapa de factibilidad el originador del proyecto debe acreditar su capacidad jurídica, financiera o de potencial financiación y experiencia en inversión o estructuración de proyectos, con lo cual solamente pueden ser viabilizadas aquellas APP que sean propuestas por una persona con respaldo probado³². • La revisión de un proyecto presentado por un actor privado bajo ninguna circunstancia genera un derecho al particular ni una obligación para el Estado³³. ³⁰ Procuraduría General de la Nación. 2015. Pág. 16. https://apps.procuraduria.gov.co/gp/gp/planexos/todo_lo_que_necesitas_saber_sobre_las_asociaciones_publico_privadas_de_iniciativa_privada.pdf ³¹ Ley 1508 de 2012. Artículo 12. ³² Ley 1508 de 2012. Artículo 14. ³³ Ley 1508 de 2012. Artículo 15.	• En todos los proyectos se requiere un concepto de la dependencia de planeación, del nivel nacional o territorial, en donde quede plenamente establecida la justificación de utilizar el mecanismo de asociación público-privada como una modalidad para la ejecución de un proyecto. Este control, además, fortalece la verificación de los objetivos en impacto social y económico que busca el proyecto. • En el caso de las APP que requieran desembolso de recursos de entidades territoriales, la viabilidad del proyecto estará condicionada a que la alcaldía o gobernación acredite el cumplimiento de los límites de gasto y deuda. Además, los ingresos futuros comprometidos afectan la capacidad de pago y son descontados de los ingresos corrientes empleados para calcular este indicador, y cuando el proyecto sea cofinanciado por la Nación, requiere concepto previo favorable del Departamento Nacional de Planeación. De igual forma, los Concejos y Asambleas, respectivamente, deben autorizar las APP que comprometan vigencias futuras; solo se pueden aprobar proyectos consistentes con los objetivos de los planes de desarrollo territorial y los recursos de crédito que se utilicen para financiar las vigencias futuras comprometidas se sumarán al cálculo del servicio de la deuda³⁴. Estas previsiones garantizan un control político y social a las APP y evitan que la evaluación y aprobación de APP derive en escenarios de corrupción o permitan la ejecución de iniciativas inviables por parte de la administración. De hecho, debido a esta sólida estructura normativa un mandatario territorial no se podría dar el lujo de viabilizar APP que sean inconsistentes o afecten las finanzas del municipio, dado que de inmediato se verían afectados sus ³⁴ Ley 1508 de 2012. Artículo 27.								

indicadores financieros y el presupuesto disponible para su periodo constitucional. - La entidad pública debe solicitar el concepto previo favorable del Departamento Nacional de Planeación, o de la dependencia de planeación de la respectiva entidad territorial, donde se justifique la necesidad de acudir al mecanismo de Asociación Público Privada para ejecutar el proyecto bajo revisión. El Departamento Nacional de Planeación establece los parámetros para solicitar el concepto previo³⁵. - Todos los recursos que se destinen para la APP deben ser administrados a través de un patrimonio autónomo constituido por el contratista y la entidad pública tiene derecho a exigir la entrega de la información que considere necesaria³⁶. - Cuando el proyecto de iniciativa privada contempla desembolso de recursos públicos, el procedimiento para la selección del contratista es la licitación pública³⁷. Esta modalidad garantiza la libre concurrencia, la igualdad y la publicidad. A partir de lo expuesto, es claro que cualquier prevención relacionada con la eliminación del tope de aportes públicos previsto en el artículo 17 de la Ley 1508 de ³⁵ Decreto 1082 de 2015. Artículo 2.2.2.1.5.6. ³⁶ Ley 1508 de 2012. Artículo 24 ³⁷ Procuraduría General de la Nación, 2015. Pág. 19-20. https://apps.procuraduria.gov.co/gp/gp/anexos/todo_lo_que_necesitas_saber_sobre_las_asociaciones_publicas_publicas_privadas_de_iniciativa_privada.pdf	2012 se desvirtúa con el robusto esquema normativo que regula las Asociaciones Público Privadas. A diferencia de la contratación de obra pública tradicional reglamentada mediante el Estatuto General de Contratación, las APP exigen que el contratista tenga una solvencia técnica y económica probada para asumir la financiación del proyecto a cuenta propia, sin anticipos y con desembolsos contra entrega del proyecto o del cumplimiento de hitos determinados. Además, a nivel territorial la exigencia para la aprobación del proyecto se incrementa considerablemente si se tiene en cuenta que debe cumplir los parámetros técnicos fijados por el Departamento Nacional de Planeación; la APP debe guardar coherencia con los objetivos fijados en el Plan de Desarrollo Territorial y su aprobación afecta directamente los indicadores financieros de la entidad. Sumado a lo anterior, vale señalar que la presente iniciativa soluciona un problema estructural de gran parte de las entidades territoriales que dificulta considerablemente la ejecución del presupuesto de inversión: la falta de capacidad técnica para estructurar proyectos. En el caso del Sistema General de Regalías, por ejemplo, el Departamento Nacional de Planeación encontró que 55 municipios en 19 departamentos tienen un mal desempeño en esta labor y 457 entidades ejecutoras reportan una gestión no adecuada³⁸. ³⁸ Portafolio, 2026. Regalías en Colombia: Planeación Nacional revela que algunos municipios están colgados en el uso de esta plata.														
De hecho, esta problemática sistemática deriva en que una parte significativa del presupuesto bional de regalías no se logra ejecutar, situación que afecta especialmente a municipios de baja categoría localizados en zonas alejadas y afectadas por la violencia. En este contexto, la propuesta de modificación planteada en el presente proyecto de ley contribuiría significativamente a solucionar la deficiencia técnica de buena parte de las entidades territoriales en la estructuración de proyectos, ya sea a través de la contratación de la APP o comprando los estudios que presenten los originadores. Lo anterior, adquiere especial relevancia si se tiene en cuenta que de las 55 APP contratadas entre 2013 y 2026, 44 han sido suscritas por la Nación, 6 por Bogotá, 2 por la Gobernación de Antioquia y 1 por las Alcaldías de Medellín, El Retén y Montería. APP Contratadas 2013-2026  <table><thead><tr><th>Entidad</th><th>Número de APPs</th></tr></thead><tbody><tr><td>Nación</td><td>44</td></tr><tr><td>Alcaldía de Bogotá</td><td>6</td></tr><tr><td>Gobernación de Antioquia</td><td>2</td></tr><tr><td>Alcaldía de Medellín</td><td>1</td></tr><tr><td>Alcaldía de El Retén</td><td>1</td></tr><tr><td>Alcaldía de Montería</td><td>1</td></tr></tbody></table> ³⁹ Departamento Nacional de Planeación. Oficio 20263100746701. 4 de agosto de 2026.	Entidad	Número de APPs	Nación	44	Alcaldía de Bogotá	6	Gobernación de Antioquia	2	Alcaldía de Medellín	1	Alcaldía de El Retén	1	Alcaldía de Montería	1	Aunque el mecanismo de APP tiene la potencialidad de promover el desarrollo de infraestructura de las entidades territoriales, a la fecha su impacto ha sido mínimo. En parte, como consecuencia de una restricción presupuestal que impide que el sector privado contribuya con el desarrollo regional y solucione uno de los principales cuellos de botella que padecen las alcaldías y gobernaciones que no cuentan con el presupuesto, la experiencia y el personal necesario para estructurar grandes proyectos de inversión con solvencia financiera y técnica. Más aún, en derecho comparado es claro que la limitación que introdujo el legislador es una anomalía, sin parangón en los otros países que han sido abanderados de las APP. Solo en Colombia existe un techo por proyecto, en otras jurisdicciones la limitación es sobre el total de los contratos de asociación público-privadas. En Perú la limitación está dada en función del stock acumulado de compromisos firmes y contingentes de todo el sector público, que no puede sobrepasar el 12% del Producto Interno Bruto⁴⁰. En México opera un sistema similar, es decir sobre el total de APP, pero toma como tope el 1% del gasto programable aprobado por la Cámara de Diputados para el gobierno federal⁴¹. Chile es uno de los modelos más flexibles, que no tiene límite alguno y sencillamente consagra un monitoreo de la exposición fiscal agregada. El monto de la participación estatal se define caso por caso dentro de las bases de licitación de cada proyecto⁴². En ⁴⁰ Ley N° 32441, que regula la promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos (vigente desde el 16 de septiembre de 2025) ⁴¹ Ley de Asociaciones Público Privadas, artículo 14. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP.pdf ⁴² Dirección de Presupuestos de Chile (DIPRES), Informe de Pasivos Contingentes 2015.
Entidad	Número de APPs														
Nación	44														
Alcaldía de Bogotá	6														
Gobernación de Antioquia	2														
Alcaldía de Medellín	1														
Alcaldía de El Retén	1														
Alcaldía de Montería	1														

España tampoco se fija un tope para los aportes estatales, aunque preceptúa que la obra concesionada “será financiada, total o parcialmente, por el concesionario”⁴³. Lo mismo puede decirse de Canadá, que no estipula un límite a la participación estatal y prevé que cada propuesta se evalúa en función del valor o beneficio para la población de Ontario, relacionada con el desarrollo o mejora de un activo de infraestructura. Finalmente, Australia no es una excepción a la regla, puesto que los criterios que se usan son el valor de la obra versus su precio (value for money), la asequibilidad (affordability) y asignación de riesgos⁴⁴. Con esta modificación las más beneficiadas serían las entidades territoriales, puesto que son las que más dificultades tienen para estructurar proyectos de envergadura, por su falta de capacidad técnica. Al respecto, el artículo 38 de la Ley 1508 de 2012, señala que los gobiernos territoriales deberán elaborar y mantener debidamente actualizados inventarios técnicos de obras de interés público para desarrollar en el corto, mediano y largo plazo. Este inventario es una importante información para los particulares que podrán invertir, a riesgo propio, en estudios y diseños para ejecutar las obras contenidas allí. No sobra reiterar que las entidades públicas bajo ninguna circunstancia están obligadas a aprobar las APP de iniciativa privada que les presenten los particulares, así como tampoco deben reembolsar a los particulares los recursos que invirtieron en la estructuración de los proyectos, si no son elegidos. ⁴³ Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, artículo 265.1 ⁴⁴ https://www.ontario.ca/page/unsolicited-proposals - Infrastructure Ontario, “Our Public-Private Partnerships (P3) Model”	El Estado en todo momento mantiene la potestad de rechazar el proyecto, ya sea porque no lo considera conveniente o por estar mal estructurado, lo cual evita que se pongan en riesgo los recursos públicos o que pueda incurrir en un acto de corrupción. Por ello, la eliminación de la restricción prevista en el artículo 17 de la Ley 1508 de 2012 no implica ningún cambio para el funcionamiento de las entidades ni para el proceso de evaluación de las APP, pero, en cambio, sí permite activar un mecanismo competitivo para mejorar la infraestructura del país que, a la fecha, está completamente descartado por parte de los particulares. De esta manera, los proyectos de inversión del Estado, en todos los sectores, pueden ser estructurados por parte de los particulares, lo cual, por un lado, permite que las obras tengan altos estándares de calidad y, por otro lado, representa un ahorro significativo en los costos de funcionamiento de la administración, dado que las entidades no tendrían que asumir los gastos relacionados con la estructuración de los proyectos, sino que simplemente evaluarían las propuestas que les sean presentadas para, en caso de ser viables, proceder directamente con la contratación. Dicho lo anterior, y en aras de disipar cualquier inquietud sobre el alcance de la iniciativa, vale resaltar que la modificación propuesta no desnaturaliza las características de las APP de iniciativa privada con recursos públicos y mucho menos se puede considerar que equipara esta tipología contractual al régimen de las concesiones previsto en la Ley 80 de 1993, dado que ambas figuras, si bien comparten elementos transversales, tienen factores diferenciales que, para el caso de las APP, exigen una actuación más rigurosa por parte de la administración y el contratista:														
<table><tr><th>Régimen de concesiones⁴⁵</th><th>Régimen Ley 1508 de 2012</th></tr><tr><td>No hay lugar a iniciativa privada</td><td>Pueden ser de iniciativa pública o privada</td></tr><tr><td>La retribución puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue al concesionario en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual, entre otras posibilidades.</td><td>La remuneración está condicionada a la disponibilidad de la infraestructura, al cumplimiento de niveles de servicio, y estándares de calidad en las distintas etapas del proyecto. Lo anterior implica que deben incluirse indicadores de calidad para medir el desempeño del contratista</td></tr><tr><td>El plazo es el que se haya pactado en el contrato, y debe conciliar la expectativa del concesionario de amortizar la inversión y la obligación del Estado de no imponer restricciones a la competencia más allá de lo necesario.</td><td>Los contratos de APP’s tienen un plazo máximo de treinta (30) años, incluidas prórrogas, a menos que se requiera un plazo mayor, caso en el cual se requiere de un concepto previo favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES.</td></tr><tr><td>Se puede pactar el pago de anticipo.</td><td>No es posible pactar anticipo en este tipo de contratos</td></tr><tr><td>Los aportes estatales se empiezan a hacer desde la etapa de construcción.</td><td>Los aportes estatales se hacen sólo a partir de la etapa de operación y mantenimiento.</td></tr><tr><td>Las adiciones no pueden ser superiores al 50% del valor inicial.</td><td>En el caso de APP’s de iniciativa pública o de iniciativa privada que requieren desembolso de recursos públicos, las adiciones de recursos públicos no pueden superar el 20% del valor del contrato inicialmente pactado.</td></tr></table> Este proyecto busca, en últimas, darle un impulso definitivo a la inversión en Colombia para mejorar su competitividad. Las APP han sido un mecanismo eficaz ⁴⁵ Procuraduría General de la Nación, 2015. Pág. 15, 16. https://apps.procuraduria.gov.co/gp/gp/anexos/todo_lo_que_necesitas_saber_sobre_las_asociaciones_publicas_privadas_de_iniciativa_privada.pdf	Régimen de concesiones ⁴⁵	Régimen Ley 1508 de 2012	No hay lugar a iniciativa privada	Pueden ser de iniciativa pública o privada	La retribución puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue al concesionario en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual, entre otras posibilidades.	La remuneración está condicionada a la disponibilidad de la infraestructura, al cumplimiento de niveles de servicio, y estándares de calidad en las distintas etapas del proyecto. Lo anterior implica que deben incluirse indicadores de calidad para medir el desempeño del contratista	El plazo es el que se haya pactado en el contrato, y debe conciliar la expectativa del concesionario de amortizar la inversión y la obligación del Estado de no imponer restricciones a la competencia más allá de lo necesario.	Los contratos de APP’s tienen un plazo máximo de treinta (30) años, incluidas prórrogas, a menos que se requiera un plazo mayor, caso en el cual se requiere de un concepto previo favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES.	Se puede pactar el pago de anticipo.	No es posible pactar anticipo en este tipo de contratos	Los aportes estatales se empiezan a hacer desde la etapa de construcción.	Los aportes estatales se hacen sólo a partir de la etapa de operación y mantenimiento.	Las adiciones no pueden ser superiores al 50% del valor inicial.	En el caso de APP’s de iniciativa pública o de iniciativa privada que requieren desembolso de recursos públicos, las adiciones de recursos públicos no pueden superar el 20% del valor del contrato inicialmente pactado.	para mejorar la infraestructura del país, pero su funcionamiento se ha limitado a las iniciativas privadas sin recursos públicos, y a las iniciativas públicas. Las APP de iniciativa privada con recursos públicos fueron un acierto del legislador, pero la innovación que pretendió consagrar fue totalmente desvirtuada por una restricción presupuestal que, como se explicó, impide contar con financiación más allá del 20% o el 30%. Por otra parte, el estudio de derecho comparado también nos muestra que el término de 30 años contenido en el artículo 6 de la ley 1508 de 2012 se convierte en un obstáculo para emprender obras de infraestructura de gran escala, intensivas en capital y de larga vida útil, como transporte aéreo, férreo o infraestructura hidráulica. Otros países consagran términos mucho más largos, entre otros: Perú (60 años)⁴⁶, Chile (50 años)⁴⁷, México⁴⁸ y España (40 años⁴⁹) y Brasil (35 años)⁵⁰, por lo que en este proyecto de ley se propone aumentarlo hasta 50 años. La presente iniciativa busca impulsar la presentación de proyectos por parte del sector privado, de manera que el Estado pueda no solo ahorrarse los costos asociados con el diseño de los proyectos de inversión, sin ningún tipo de riesgo y con participación plena de los particulares, sino que pueda contar con una amplia gama de proyectos para mejorar la infraestructura y la competitividad. ⁴⁶ Decreto Legislativo N° 1362 ⁴⁷ Decreto Supremo N° 900 de 1996 del Ministerio de Obras Públicas (texto refundido del DFL MOP N° 164 de 1991), modificado por la Ley N° 20.410 de 2010. ⁴⁸ Ley de Asociaciones Público Privadas, artículo 98 ⁴⁹ Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, artículo 29.6.a ⁵⁰ Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, artículo 5º, inciso I
Régimen de concesiones ⁴⁵	Régimen Ley 1508 de 2012														
No hay lugar a iniciativa privada	Pueden ser de iniciativa pública o privada														
La retribución puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue al concesionario en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual, entre otras posibilidades.	La remuneración está condicionada a la disponibilidad de la infraestructura, al cumplimiento de niveles de servicio, y estándares de calidad en las distintas etapas del proyecto. Lo anterior implica que deben incluirse indicadores de calidad para medir el desempeño del contratista														
El plazo es el que se haya pactado en el contrato, y debe conciliar la expectativa del concesionario de amortizar la inversión y la obligación del Estado de no imponer restricciones a la competencia más allá de lo necesario.	Los contratos de APP’s tienen un plazo máximo de treinta (30) años, incluidas prórrogas, a menos que se requiera un plazo mayor, caso en el cual se requiere de un concepto previo favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES.														
Se puede pactar el pago de anticipo.	No es posible pactar anticipo en este tipo de contratos														
Los aportes estatales se empiezan a hacer desde la etapa de construcción.	Los aportes estatales se hacen sólo a partir de la etapa de operación y mantenimiento.														
Las adiciones no pueden ser superiores al 50% del valor inicial.	En el caso de APP’s de iniciativa pública o de iniciativa privada que requieren desembolso de recursos públicos, las adiciones de recursos públicos no pueden superar el 20% del valor del contrato inicialmente pactado.														

También busca ajustar el término de duración de los proyectos, de conformidad con el derecho comparado, para que se ajusten a las necesidades de infraestructura del país.



María Clara Posada
Senadora de la República



SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 19 de Agosto del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley ☒ Acto legislativo
No. 198/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito
H. C. María Clara Posada Caicedo.

SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 19 de Agosto de 2026

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.198/26 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 1508 DE 2012 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la Honorable Senadora MARÍA CLARA POSADA CAICEDO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión CUARTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.



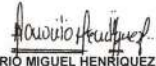
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 19 DE 2026

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA



HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO
SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA



DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Procurador General Novato
FELICISIMO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

CONTENIDO	
Gaceta número 1144 - miércoles, 26 de agosto de 2026	
SENADO DE LA REPÚBLICA	Págs.
PROYECTO DE LEY	
Proyecto de Ley número 195 de 2026 Senado, por medio de la cual se deroga la Ley 2272 de 2022 y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de Ley número 197 de 2026 Senado, por medio del cual se regulan los servicios de ahorro y crédito que prestan las asociaciones mutualistas.....	4
Proyecto de Ley número 198 de 2026 Senado, por medio del cual se modifica la Ley 1508 de 2012 y se dictan otras disposiciones.....	9

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026