



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - Nº 1215

Bogotá, D. C., viernes, 25 de julio de 2025

EDICIÓN DE 31 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 029 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se regulan los nómadas digitales y se establecen estrategias para fortalecer las economías locales, desarrollar acciones para la conectividad urbana y rural en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 21 de julio de 2025.

Secretario

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**

Secretaría General

Cámara de Representantes

**Asunto: Radicación Proyecto de Ley número 029 de 2025 Cámara, por medio de la cual se regulan los nómadas digitales y se establecen estrategias para fortalecer las economías locales, desarrollar acciones para la conectividad urbana y rural en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.**

Respetado señor Secretario:

En nuestra condición de congresistas, presentamos ante la Cámara de Representantes la iniciativa legislativa mencionada anteriormente, la cual tiene como objetivo establecer medidas que incentiven y garanticen la permanencia de los nómadas digitales en el país, teniendo en cuenta su rol fundamental como dinamizadores de la economía y promotores del turismo.

Con esta iniciativa se busca crear medidas para preservar la integridad territorial y sus tradiciones, fortalecer la economía local, facilitar la conectividad en las zonas rurales y urbanas de los territorios donde residen estos ciudadanos y

desarrollar acciones que fomenten el trabajo remoto, teletrabajo y trabajo a distancia. De igual manera, se incorporan disposiciones para prevenir los impactos de fenómenos como la gentrificación.

Por todo lo anterior, y de conformidad con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, me permito poner para su consideración el presente proyecto de ley ante la Cámara de Representantes, con el fin de iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la ley.

De las y los Congresistas,

DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO  
Representante a la Cámara  
Partido de la U

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 029 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se regulan los nómadas digitales y se establecen estrategias para fortalecer las economías locales, desarrollar acciones para la conectividad urbana y rural en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley establece medidas y lineamientos para impulsar la economía de los nómadas digitales y promover equilibrios económicos favorables en el país. También desarrolla disposiciones que buscan promover la conectividad urbana y rural, el desarrollo económico y acciones para la difusión del trabajo remoto y teletrabajo en el territorio nacional.

**Artículo 2º. Definiciones:** Para efectos de la presente ley y sus reglamentaciones, se entenderá

por nómadas digitales a aquellas personas extranjeras que residen en un lugar diferente a su país de nacimiento, que sin establecer un lugar de trabajo fijo hacen uso de las herramientas de las tecnologías de la información y las comunicaciones para el desarrollo de sus actividades comerciales y laborales. Estas actividades son realizadas a través de trabajo remoto, incluyendo las modalidades de teletrabajo.

**Artículo 3°. Principios rectores.** La implementación de la presente ley y las acciones derivadas de la llegada de nómadas digitales a los territorios se regirán por los siguientes principios:

1. **Sostenibilidad:** Uso responsable y equilibrado de los recursos naturales, económicos y sociales, garantizando su preservación para las generaciones futuras.

2. **Justicia social y equidad territorial:** Distribución equitativa de los beneficios económicos y sociales generados, priorizando a las comunidades locales y a la población en situación de vulnerabilidad.

3. **Respeto a la diversidad cultural:** Protección y promoción de las identidades, tradiciones y costumbres de las comunidades receptoras, fomentando el intercambio cultural respetuoso.

4. **Derecho a un nivel de vida adecuado:** Protección del acceso equitativo a bienes y servicios básicos, en especial la vivienda, la salud y el espacio público.

5. **Participación ciudadana y control social:** Involucramiento efectivo de las comunidades en la toma de decisiones sobre los proyectos y programas relacionados con nómadas digitales.

**Artículo 4°. Registro público de nómadas digitales.** Créase el Registro Público de Nómadas Digitales, en el cual estarán incluidas todas las personas extranjeras que, sin establecer un lugar de trabajo fijo, hacen uso de las herramientas de las tecnologías de la información y las comunicaciones para el desarrollo de sus actividades comerciales y laborales. Este registro será administrado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y tendrá interoperabilidad con el Sistema de Información de Registro de Extranjeros de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

Dicho registro deberá contener información relacionada con los posibles lugares en los que se asentará, el tiempo aproximado que permanecerá en cada uno de estos, si cuenta o no con visa tipo V y el origen de sus ingresos para permanecer en el país.

**Parágrafo 1°.** Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Relaciones Exteriores, en articulación con la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, definirá las metodologías para la identificación y caracterización de los nómadas digitales y el procedimiento para la actualización e inclusión en el registro.

**Parágrafo 2°.** Para la creación e implementación del Registro, las entidades responsables priorizarán el uso y aprovechamiento de las capacidades tecnológicas existentes, incluyendo bases de datos, herramientas de visualización y recursos técnicos ya disponibles en las entidades. Lo anterior con el fin de optimizar los recursos públicos, reducir los costos de desarrollo e implementación, y asegurar la interoperabilidad y articulación del Registro con el ecosistema digital existente.

**Artículo 5°. Conectividad de los territorios urbanos y rurales.** El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en articulación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Relaciones Exteriores, realizará dentro de los seis (06) meses siguientes a la expedición de la presente norma, un estudio técnico que permita identificar las zonas del país a las que llegan los nómadas digitales y diseñará medidas para promover programas y proyectos de conectividad urbana y rural de estos territorios.

**Parágrafo.** Los programas y proyectos a implementarse deberán propender por la alfabetización digital de los territorios, la infraestructura digital básica y capacitar a los habitantes del territorio en el manejo de las plataformas digitales.

**Artículo 6°. Desarrollo de programas de apoyo a la economía local.** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo diseñará programas que incentiven las economías locales de los territorios donde llegan los nómadas digitales. Estos programas propenderán por el desarrollo de las actividades tradicionales, la integridad cultural del territorio y la promoción y el fortalecimiento de los emprendimientos locales.

Los mencionados ministerios, en el marco de sus competencias, realizarán recomendaciones a las secretarías de turismo y desarrollo económico de los municipios y distritos, para que promuevan el desarrollo de servicios y negocios derivados de la presencia de los nómadas digitales, tales como promover el acceso a internet, experiencias turísticas, culturales y gastronómicas, seguros temporales de salud, vida nocturna, productos artesanales, espacios de coworking gratuitos, entre otros.

**Artículo 7°. Prevención de procesos de gentrificación y protección del tejido social urbano.** Con el fin de evitar procesos de exclusión y desplazamiento derivados del asentamiento de nómadas digitales, las entidades territoriales, en el marco de sus competencias, propenderán por implementar políticas y programas enfocados en la protección a moradores (propietarios, poseedores y arrendatarios), así como las actividades productivas en zonas con alta presencia de nómadas digitales.

**Parágrafo 1°.** En ningún caso las estrategias de promoción del país como destino para nómadas digitales podrán comprometer el derecho a la vivienda digna, el acceso equitativo al territorio y

la permanencia de las comunidades locales en sus lugares de origen.

**Parágrafo 2°.** Las entidades territoriales podrán destinar recursos generados por el desarrollo económico derivado de la llegada de nómadas digitales a programas de regeneración urbana en zonas periféricas, deterioradas o subutilizadas, priorizando la generación de vivienda, espacio público y/o equipamientos que fortalezcan el tejido social.

**Artículo 8°. Promoción de la oferta para los nómadas digitales.** El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en conjunto con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Relaciones Exteriores, utilizará los portales oficiales existentes para dar visibilidad a las tradiciones y culturas de los territorios que visitan los nómadas digitales, así como los programas públicos y privados de atención destinados a este grupo.

**Parágrafo 1°.** Las sedes electrónicas que hagan parte de las acciones diseñadas por el gobierno nacional deberán cumplir los lineamientos y estándares de la política de gobierno digital y con las condiciones y requisitos que establezcan para el registro y visibilización en los portales oficiales que se dispongan para tal fin.

**Parágrafo 2°.** El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo contarán con seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para seleccionar los sitios oficiales que se dispondrán para lo aquí dispuesto, reglamentar su funcionamiento y convocar a las interesadas a inscribirse.

**Artículo 9°. Política pública de nómadas digitales.** El Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, y con el apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y las Entidades Territoriales que se consideren pertinentes, formulará, en un plazo máximo de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la Política Pública de Nómadas Digitales.

Esta política tendrá como objetivo promover el aprovechamiento de los beneficios económicos, sociales y culturales derivados de la presencia de nómadas digitales en el país, garantizando al mismo tiempo la protección de los derechos de las comunidades locales y el desarrollo territorial sostenible.

La política pública deberá incluir, como mínimo, los siguientes componentes:

1. Medidas para el aseguramiento en salud y la protección laboral y social de los nómadas digitales que así lo requieran.

2. Evaluación y eventual adopción de incentivos tributarios orientados a atraer nómadas digitales e incentivar su permanencia en el país.

3. Estrategias para mitigar aumentos desproporcionados en los precios de bienes y servicios en las zonas de interés turístico o con alta presencia de nómadas.

4. Fortalecimiento de las políticas habitacionales y mecanismos para prevenir impactos negativos en los precios de arrendamiento y adquisición de vivienda, especialmente en zonas con alta presencia de nómadas o con alta presión inmobiliaria.

5. Programas con enfoque territorial y diferencial que prioricen el desarrollo económico local, la inclusión social, el intercambio cultural y la generación de empleo digno.

6. Estrategias para prevenir la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, y cualquier otra forma de abuso o afectación a derechos fundamentales.

**Parágrafo.** La mesa interinstitucional que se cree para la formulación, implementación y seguimiento de esta política podrá contar con el apoyo técnico del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el marco de sus competencias y funciones.

**Artículo 10. Seguimiento y evaluación de la política pública de nómadas digitales.** El Departamento Nacional de Planeación realizará el seguimiento y evaluación de la política pública definida en la presente ley.

El seguimiento tendrá como objetivos:

1. Verificar el cumplimiento de las metas y acciones previstas.

2. Evaluar los impactos económicos, sociales, culturales y territoriales, con especial atención a la protección de los derechos de las comunidades locales y la prevención de procesos de gentrificación y desplazamiento.

3. Recomendar ajustes y actualizaciones a la política pública con base en evidencia técnica.

**Parágrafo 1°.** El Departamento Nacional de Planeación elaborará y publicará informes anuales de seguimiento en formato de datos abiertos.

**Parágrafo 2°.** Las entidades territoriales que reciban un flujo significativo de nómadas digitales deberán reportar semestralmente al Departamento Nacional de Planeación la información requerida para el monitoreo de impactos.

**Artículo 11. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De las y los Congresistas,

  
DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

  
JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO  
Representante a la Cámara  
Partido de la U

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. OBJETO DEL PROYECTO.

La iniciativa puesta a consideración del Congreso de la República tiene como objetivo resaltar la falta de regulación en relación con la creciente presencia de los nómadas digitales, quienes representan una realidad dentro del territorio nacional. En este sentido, se proponen medidas para impulsar su economía y promover equilibrios financieros favorables en el país. Además, se establecen acciones para garantizar la integridad territorial, preservar las tradiciones territoriales, fortalecer la economía local, establecer la conectividad de las zonas rurales y urbanas en donde residen estos ciudadanos y desarrollar acciones para la difusión del trabajo remoto, teletrabajo y trabajo a distancia.

Los nómadas digitales ofrecen amplias oportunidades para el desarrollo del trabajo remoto, ya que pueden crear espacios cómodos y tener horarios flexibles. Por este motivo, es importante implementar estrategias y acciones que atraigan a estos trabajadores remotos, los cuales contribuyen al fortalecimiento de la economía y al impulso de las transformaciones digitales del país. Así mismo, para prevenir abusos en los precios de los arriendos, productos y servicios, se establecen medidas en el articulado que buscan promover el desarrollo y bienestar de las comunidades locales.

En las últimas décadas, Colombia ha realizado esfuerzos significativos para integrarse funcionalmente a la economía global. Esta integración se evidencia no solo en las relaciones comerciales, a través de dinámicas de exportación e importación de productos, sino también en los esfuerzos por hacer más amigable el turismo. Una variante del turismo tradicional es el fenómeno de los nómadas digitales, quienes realizan estancias cortas y contribuyen a dinamizar las economías locales, además de promover el intercambio cultural. El fenómeno de los nómadas digitales ha generado tanto oportunidades como algunos riesgos para las economías locales. Por esta razón, se busca preparar a los diferentes gobiernos locales, para que puedan aprovechar las oportunidades que ofrece este fenómeno, al mismo tiempo que se persigue un equilibrio económico favorable para los involucrados: ciudadanos locales, emprendedores y nómadas.

Con la llegada de los nómadas digitales, se evidencia una disparidad económica, ya que el equilibrio financiero de los nómadas digitales no es comparable al de los ciudadanos locales. Por lo tanto, es crucial regular esta iniciativa para evitar posibles afectaciones a la integridad territorial, tradiciones, culturas y economías locales de los distintos territorios donde residen los trabajadores remotos.

### 2. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA.

Esta iniciativa legislativa se radicó por primera vez durante la Legislatura 2023-2024 por los honorables

Representantes *Duvalier Sánchez Arango y Julián David López Tenorio*, bajo el número 412 de 2024.

La iniciativa fue aprobada por unanimidad en la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes el veintiuno (21) de mayo de 2024; sin embargo, no logró cumplir su trámite.

De igual manera, se realizó una audiencia pública mixta el pasado 5 de septiembre de 2024, donde se incorporaron voces expertas en temas de nomadismo digital y nuevas tecnologías.

Durante el desarrollo de la jornada intervinieron representantes del Ministerio TIC, el Ministerio de Comercio, la Asamblea del Valle del Cauca, la Secretaría de Desarrollo Económico de Medellín, la Asociación Colombiana de Usuarios de Internet, la Asociación de Nómadas Digitales y el Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario. Asimismo, de manera virtual, se contó con las intervenciones de nómadas digitales activos, quienes han sido fundamentales en la construcción integral de esta iniciativa legislativa.

Por último, se recibieron comentarios por parte de los Ministerios TIC, de Comercio y de Hacienda, los cuales se incorporaron al articulado propuesto.

### 3. CONVENIENCIA Y NECESIDAD DEL PROYECTO DE LEY.

Las nuevas dinámicas del mundo moderno y la sociedad que lo habita han abierto nuevas posibilidades de interconexión, lo que conlleva visiones diferentes sobre trabajar desde lugares distintos a las oficinas tradicionales. El teletrabajo y el trabajo remoto se han convertido en modalidades exitosas, permitiendo realizar actividades laborales desde cualquier parte del mundo. La pandemia del Covid-19 ha resaltado la necesidad de adoptar el trabajo remoto y la virtualidad en miles de empresas, lo que ha generado medidas competitivas y de productividad para las mismas.

Un estudio sobre *las plataformas digitales y el futuro del trabajo: Cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital* de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) destaca que, con la llegada de las plataformas digitales, las modalidades de trabajo han experimentado diversos cambios, incluyendo las relaciones laborales, que ahora se llevan a cabo con mayor frecuencia en un mundo interconectado. Esto plantea grandes desafíos para las regulaciones internas y para la construcción de políticas que fomenten el trabajo decente en estos escenarios. Según el estudio, las plataformas digitales experimentaron un auge en el año 2000 debido al crecimiento del internet, lo que ha facilitado la conexión entre personas de diferentes partes del mundo.

Es por esta razón que el marco jurídico colombiano comprendió estas nuevas dinámicas y promulgó la Ley 2121 de 2021, la cual define y reconoce el trabajo remoto como una modalidad no presencial. Esta ley permite desarrollar prácticas laborales mediante el uso de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones u otro medio

o mecanismo, en el cual no existe integración física entre las partes a lo largo de la vinculación contractual. (Resolución número 555 del 2022 del Ministerio del Trabajo).

Es por ello que el marco jurídico colombiano comprendió estas nuevas dinámicas y expidió la Ley 2121 de 2021, que define y reconoce el trabajo remoto como una modalidad no presencial que permite desarrollar labores desde la utilización de tecnologías de la información y las telecomunicaciones u otro medio o mecanismo, donde no existe integración física entre las partes a lo largo de la vinculación contractual (Resolución número 555 del 2022 del Ministerio del Trabajo).

En una conferencia dada por Natalia Jiménez, líder de expansión para Suramérica de Deel, en su charla: *El futuro del trabajo remoto en LATAM: contratar, pagar y retener el mejor talento global en un mundo digital*<sup>1</sup>, señaló que, *después de la pandemia, el 83% de las empresas dicen que el cambio a trabajo remoto ha sido exitoso. El 77% de las empresas mencionan que el trabajo remoto disminuyó sus costos operativos, el 43% de gerentes de compañías dicen que van a ofrecer trabajo flexible y, para 2028, el 73% de los equipos tendrán trabajadores remotos.*

Por su parte, el portal DATA REPORTAL<sup>2</sup> refiere las siguientes cifras:

- A principios del 2023 se registraron 39,34 millones de usuarios de internet.
- Existen 4.760 millones de usuarios de redes sociales a corte de 2023, lo que equivale al 74% de la población total.
- En el mundo, 5.440 millones de personas utilizan teléfonos móviles, lo que equivale por lo menos al 60% de la población mundial total.

De esta manera se demuestra que el trabajo remoto es una realidad, ya que las personas actualmente desarrollan sus actividades comerciales y laborales en lugares que trascienden sus propias fronteras. Una publicación de la consultora Komplemento Real Estate señala que los nómadas digitales generan sus ingresos a través de la conectividad, disfrutan de la flexibilidad de horarios y buscan una mejor calidad de vida.

## 2.1. ¿Qué son los nómadas digitales?

El término nómada digital no es nuevo; este fue acuñado desde 1997 por los autores Tsugio Makimoto y David Manners en su libro *Digital Nomad*, en el cual se desarrollan posibilidades tecnológicas actuales y futuras, desarrollado por un intenso deseo de viajar que se convierte en un estilo de vida y una forma de trabajar. Nómada digital es un término compuesto: digital está relacionado con las TIC's (Tecnologías de la Información y Comunicación)

<sup>1</sup> Recuperado de: <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-prensa/183924:Conozca-algunas-ideas-para-adaptarse-al-trabajo-remoto-tratadas-en-Colombia-4-0>.

<sup>2</sup> Recuperado de: <https://datareportal.com/reports/digital-2022-global-overview-report>.

e implica obtener ingresos trabajando de manera online, y nómada se refiere al continuo movimiento que otorga la libertad geográfica<sup>3</sup>.

Posteriormente, en 1998, Edward Hasbrouck escribió *The Practical Nomad: How to Travel Around the World*. Este libro desarrolla una perspectiva global sobre cómo viajar alrededor del mundo ganándose la vida y desarrollando nuevas formas de interacción con las personas. En ese mismo año, se funda *PayPal*, un sistema de pagos online que facilita pagos y transferencias electrónicas<sup>4</sup>; se abre el camino para estar interconectado e interactuar desde cualquier parte del mundo sin ninguna limitación geográfica.

En 1999, el mundo da paso a la existencia de computadores portátiles con *wifi*, lo que genera que, en el año 2000, según estadísticas mundiales, cerca de 360 millones de personas se encontraran usando internet. La expansión de las tecnologías y la conectividad ocasionó que en 2023 Google lanzara un programa llamado *Google AdSense* el cual buscaba facilitar el ingreso a los primeros trabajos en línea.

El fundador de Copass (membresía global para acceder a espacios de coworking), Stefano Borghi, afirma que *un nómada digital no es un turista, sino que busca un vínculo con la comunidad que le aloja, conocer gente y hacer negocios. La mayoría son 'freelance' o han creado su propia empresa, pero también hay empleados de grandes compañías que pueden trabajar desde su casa y a veces ni sus jefes saben dónde están*<sup>5</sup>. Aquí podríamos deducir que, al no ser un turista como tal, sus viajes serán de manera más sostenible y respetuosa con el entorno en comparación con el perfil tradicional de turista.

Por su parte, la Escuela Nómada Digital señaló que las nuevas tecnologías dieron paso a los nómadas digitales, quien es una persona que hacen uso del internet para desempeñar su ocupación o vender sus servicios y productos a otras personas mediante un trabajo remoto. Expresa que el nomadismo digital se puede clasificar en tres (3)<sup>6</sup>:

• **Empleado remoto:** *El trabajador pertenece a una empresa o cuenta con un trabajo estable y tiene la libertad de poder realizar sus actividades desde cualquier parte del mundo.*

<sup>3</sup> Recuperado de: [https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/68062/La%20era%20de%20los%20digital%20nomads\\_IRENE%20ALBUJAR%20CRUZ.pdf?sequence=1](https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/68062/La%20era%20de%20los%20digital%20nomads_IRENE%20ALBUJAR%20CRUZ.pdf?sequence=1).

<sup>4</sup> Recuperado de: [https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/68062/La%20era%20de%20los%20digital%20nomads\\_IRENE%20ALBUJAR%20CRUZ.pdf?sequence=1](https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/68062/La%20era%20de%20los%20digital%20nomads_IRENE%20ALBUJAR%20CRUZ.pdf?sequence=1).

<sup>5</sup> Recuperado de: [https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/68062/La%20era%20de%20los%20digital%20nomads\\_IRENE%20ALBUJAR%20CRUZ.pdf?sequence=1](https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/68062/La%20era%20de%20los%20digital%20nomads_IRENE%20ALBUJAR%20CRUZ.pdf?sequence=1).

<sup>6</sup> Escuela Nómada Digital. (2021). Escuela Nómada Digital. Recuperado de: <https://escuelanomadadigital.com/nomada-digital/>.

• **Freelancer:** Este término se refiere a la persona que trabaja por cuenta propia. La Real Academia Española revela que el término viene del inglés *freelance*, que significa “lanza libre”, “mercenario”, y se dice de una persona que trabaja de manera independiente en cualquier actividad. También menciona que es una persona que realiza por su cuenta trabajos periodísticos y los ofrece en venta en medios de comunicación.

• **Emprendedores:** Se trata de personas que se concentran en un proyecto o negocio propio que requiere mayor concentración y responsabilidades. Cuentan generalmente con equipos que trabajan online en cualquier parte del planeta y administran la empresa desde su hogar o cerca de él.

En este sentido, el trabajo remoto ha ido evolucionando en los últimos años y ha dejado en evidencia que existen nuevas medidas de desarrollo y conectividad entre empleados y trabajadores, es por ello que el término de nómadas digitales se torna de gran importancia y permite realizar análisis sobre la necesidad de su regulación y de protección de estas personas que convirtieron diferentes ciudades e incluso países en sus oficinas itinerantes.

Por lo que podemos afirmar que los nómadas digitales son aquellas personas que realizan el uso de las tecnologías de la información y la comunicación para trabajar desde cualquier lugar del mundo, contando con una vida nómada, moviéndose de ciudad en ciudad o de país en país. Esto se ha convertido en un estilo de vida y la oportunidad de conocer nuevos lugares y personas.

Una publicación realizada en el portal *Hosteltur* por Andrés Romero refiere que los nómadas digitales están con tendencia al alza, dado que cada vez existen más trabajadores independientes que desarrollan actividades en el entorno digital; expresa que los nómadas digitales *son un microsegmento de mercado de colectivos potenciado por la tecnología, los nuevos modelos de trabajo y el deseo de no renunciar a conocer mundo por un empleo estable*<sup>7</sup>.

El término nómadas digitales se popularizó después de la pandemia del 2020, que permitió el desarrollo de normatividades en materia de trabajo remoto, y se demostró que las personas podrían ser productivas sin encontrarse de forma fija en una oficina; muchos trabajadores, empleadores, emprendedores, entre otros, convirtieron el mundo en su oficina.

Entrevistas realizadas por *Hosteltur* refieren que los nómadas digitales tienen las siguientes características<sup>8</sup>:

- En 2021, la edad media de estos **nómadas digitales era de 32 años.**

- Entre 2018 y 2020, la cifra de nómadas digitales está creciendo rápidamente y **solo en Estados Unidos se ha multiplicado por 2, alcanzando una tasa de casi 11 millones de personas.** De estos, 70% son blancos, 14% afroamericanos, 7% asiáticos, 7% son hispanos y 2% de otras etnias.

- **El 51% de los nómadas se alojan en hoteles,** un 16% en hostales o apartamentos y un 17% usan campers o furgonetas.

- Suelen viajar lento y solo un 17% de los nómadas digitales visita más de 5 países en un año.

- **Más de la mitad de los viajeros afirma que uno de sus desafíos habituales es conseguir una WiFi fiable y estable.**

## 2.2. Los nómadas digitales en Colombia.

Según la revista Forbes Colombia, para el 2024, según un estudio realizado por *Data Reportal*, podrían llegar a Colombia cerca de 45.000 nómadas digitales, quienes son dinamizadores de sectores gastronómicos, de entretenimiento y turismo. De igual forma, refieren que cerca del 23% de los millennials colombianos se identifican como nómadas digitales<sup>9</sup>. Refiere el informe periodístico que, según la Balanza de Pagos del Banco de la República, se proyecta un aumento en los próximos cuatro años, se aumente, de visitantes en el país, pasando de 5 a 7,5 millones en un escenario realista y de 12 millones en un escenario optimista, encontrándose dentro de este escenario los nómadas digitales. Por lo que las divisas por turismo pasarían de US\$7.300 millones a US\$9.900 millones en menos de cinco años.

Los nómadas digitales en el país ya están regulados desde la Ley 2069 de 2020, el cual reconoce la importancia de estos y la existencia de visados para estos trabajadores remotos, permitiéndoles vivir y trabajar en Colombia durante un periodo de tiempo prolongado.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) en Concepto General 777 del 13 de julio de 2023 precisó que<sup>10</sup>:

*De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se considera como ‘nómada digital’ a una persona natural que trabaja de manera remota haciendo uso de la tecnología desde cualquier parte del mundo. Esto se puede dar por diversas circunstancias, entre las cuales se encuentra la existencia de un régimen tributario favorable o una alta calidad de vida.*

De igual forma refiere la DIAN que en el país no existe un régimen tributario específico para los nómadas digitales, estando sometidos, por ende,

<sup>7</sup> Recuperado de: [https://www.hosteltur.com/116363\\_nomadas-digitales-turismo-como-estilo-vida.html](https://www.hosteltur.com/116363_nomadas-digitales-turismo-como-estilo-vida.html).

<sup>8</sup> Recuperado de: [https://www.hosteltur.com/comunidad/nota/027076\\_nomadas-digitales-como-atraerlos-y-convertirlos-en-clientes.html](https://www.hosteltur.com/comunidad/nota/027076_nomadas-digitales-como-atraerlos-y-convertirlos-en-clientes.html)

<sup>9</sup> Recuperado de: <https://forbes.co/2023/09/14/capital-humano/cuanto-aporta-nomada-digital-a-la-economia-colombiana>

<sup>10</sup> Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Concepto General número 777 del 13 de julio de 2023. Recuperado de: <https://incp.org.co/wp-content/uploads/2023/07/Concepto-General-777-de-2023-DIAN.pdf>

a los diferentes impuestos del orden nacional [...] y a los deberes formales relativos a estos, en los términos regulados por la ley. Lo que quiere decir que un nómada digital debe pagar impuesto sobre la renta, patrimonio, sobre las ventas, consumo, saludables, timbre nacional, entre otros.

En un trabajo de investigación realizado por el Periódico de la Universidad Nacional de Colombia, se citan algunos testimonios de nómadas digitales, quienes refieren que<sup>11</sup>:

- Óscar Iván Pérez, nómada digital y gestor cultural, manifestó que: “Yo defino a los nómadas digitales como personas que viajamos y trabajamos al mismo tiempo, ya que podemos ejercer nuestras labores de manera remota”. En mi caso, desde febrero de 2021 lo he estado haciendo en Colombia y moviéndome de forma permanente y no solo en las vacaciones.

- Por su parte, Alexander Sarango Iturralde, investigador del Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario, refiere la existencia de un aumento entre el 2019 al 2020 del 49% de los nómadas digitales, expresando que este panorama aumentó con la pandemia. Expresa que este es un fenómeno creciente: en el 2022 se observa un crecimiento del 9%; aproximadamente 16 millones de trabajadores en los Estados Unidos son nómadas digitales.

Señala el investigador que en Colombia existe un gran potencial de personas empleadas que pueden ser nómadas digitales. Refiere que para Estados Unidos el 60% de los trabajadores puede hacer teletrabajo, mientras que en Colombia solo el 20%.

Los nómadas digitales son una opción de desarrollo para el país, según cifras dadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores; desde el 22 de octubre de 2022, fecha en que entró en vigor la Visa V Nómada Digital, se han expedido, a abril de 2023, un total de 376 visas de este tipo<sup>12</sup>.

El mundo ha visto en Colombia gran potencial para la llegada de los nómadas digitales; la *Revista Forbes* destacó a Manizales como un destino turístico seguro y competitivo<sup>13</sup>; este fue escogido por Peggy Bree, una nómada digital de Toronto (Canadá). La misma revista refiere que Bogotá y Medellín se encuentran entre las 10 mejores ciudades de Latinoamérica para crear startups, refiriendo que: *el ecosistema de startups de Colombia se han convertido en motor crucial de la economía del país, recibiendo el apoyo de varias iniciativas nacionales y municipales*, señalando que este buen panorama obedece a que *el enfoque del gobierno en aumentar*

*la alfabetización tecnológica en las ciudades más pequeñas y la Visa Nómada Digital han atraído talento internacional, contribuyendo al próspero ecosistema del país.*

Un estudio realizado por *VisaGuide.World* refiere que *Colombia está entre los mejores destinos para los nómadas digitales*<sup>14</sup>; la clasificación realizada analizó la existencia de los siguientes factores: visa activa, velocidad de Internet, políticas tributarias y duración libre de impuestos, requisito de ingresos para solicitudes de visa, costo de vida, puntuación de salud global y la popularidad turística.

Entre los 38 países que se utilizaron en el estudio, Colombia ocupó el puesto 33, con una puntuación de 2,61 sobre 5. Entre los países de América Latina y los países del Caribe, Colombia ocupó el puesto 12, por detrás de Argentina (3,78), Uruguay (3,55), Aruba (3,18), Costa Rica (3,16) y México (3,15). España será el mejor país para nómadas digitales el próximo año con una puntuación de 4,50 sobre 5.

### 2.3. Los nómadas digitales en el mundo.

El mundo ha avanzado en reconocer a los nómadas digitales desde el marco regulatorio y ver en estas personas las oportunidades de dinamizar su economía y volver sus territorios atractivos a estos trabajadores remotos que van por el mundo en busca de lugares cómodos y económicos para trabajar.

A la fecha, cerca de cuarenta (40) países han adoptado regulaciones para los nómadas digitales, entre ellos se encuentran países como España, Portugal, Brasil, Ecuador, Chile, México, Costa Rica, Argentina, entre otros. Según la plataforma *Nomad List*, países como Portugal, Japón y Tailandia son los más visitados por los nómadas digitales.

El portal *Statista* refiere que Estados Unidos es el país con mayor número de trabajadores deslocalizados a lo largo y ancho del globo, seguido del Reino Unido. De acuerdo a esta clasificación, España ocupa la décima posición, por debajo de los Países Bajos y por delante de la India<sup>15</sup>.

Algunas regulaciones recientes son:

- **España** con la llamada *Ley de Star-ups*, en la cual se establecen medidas para el visado a trabajadores remotos que quieren vivir y trabajar en España por tiempos prolongados; este visado funciona como un permiso de residencia que les permite a ciudadanos no europeos vivir y trabajar un máximo de 5 años.

Por su parte, esta norma establece la contribución fiscal del 24% sobre los ingresos, en lugar de un 48%, y durante los primeros 5 años establece que se es un residente no fiscal, evitando pagar el impuesto sobre el patrimonio.

<sup>11</sup> Recuperado de: <https://periodico.unal.edu.co/articulos/nomadas-digitales-un-estilo-de-vida-al-que-le-falta-regulacion-en-el-mundo>

<sup>12</sup> Recuperado de: <https://lanotaeconomica.com.co/movidas-empresarial/nomadas-digitales-quienes-son-y-como-están-regulados-en-colombia/>

<sup>13</sup> Recuperado de: <https://www.forbes.com/sites/laurabegleybloom/2023/03/30/the-23-best-places-to-travel-in-2023-chosen-by-the-experts/?sh=55bbbd4d76da>

<sup>14</sup> Recuperado de: <https://www.larepublica.co/globoeconomia/colombia-esta-entre-los-mejores-destinos-para-los-nomadas-digitales-3768980>

<sup>15</sup> Recuperado de: <https://elpais.com/estilo-de-vida/2023-09-05/trabajar-en-una-oficina-itinerante-un-privilegio-al-que-los-nomadas-digitales-se-aferran-tras-la-pandemia.html>

- **La Unión Europea (UE)** estableció en agosto de 2023 el Acuerdo Marco relativo a la aplicación del Apartado 1 del artículo 16 del Reglamento número 883 de 2004, que establece que, en los casos del teletrabajo transfronterizo habitual, se establecen medidas para la aplicación de la seguridad social, señalando que en las actividades que sean retribuidas en dos o más Estados miembros se les aplicará la normatividad del trabajo físico, debiendo cotizar en el lugar que reciben para dicha fecha.

- En 2021, **Costa Rica** expidió la Ley número 10008<sup>16</sup>, en la cual se establecen disposiciones para atraer a trabajadores y prestadores remotos de servicios de carácter internacional; la misma fue reglamentada en julio de 2022 y establece las condiciones migratorias especiales por un año prorrogable para los nómadas digitales y la exención del pago del impuesto sobre la renta para los extranjeros que realicen estas actividades.

La conocida Ley de Nómadas Digitales de Costa Rica define a estas como:

*Artículo 3°. Definiciones.*

*Para los efectos de la presente ley se entenderá por:*

1) *Persona trabajadora o prestadora de servicios remotos: persona extranjera que presta servicios remunerados de forma remota, de manera subordinada o no, utilizando medios informáticos, de telecomunicaciones o análogos, en favor de una persona física o jurídica que se encuentra en el exterior, por lo cual recibe un pago o una remuneración proveniente del exterior [...].*

En esta se establece que los nómadas digitales tendrán los beneficios de exoneración del impuesto sobre las utilizadas, visa por un año prorrogable, importaciones libres de impuestos de cualquier equipo necesario para trabajar y el reconocimiento de la licencia de conducir por un año.

### 3. MARCO NORMATIVO.

La presente iniciativa cuenta con el siguiente marco jurídico:

- **La Ley 2069 de 2020** establece el marco regulatorio para propiciar el emprendimiento, crecimiento, consolidación y sostenibilidad de los emprendimientos en Colombia, con el fin de aumentar el bienestar social y generar equidad.

Dispone esta normatividad en el artículo 16 que:

**Artículo 16. Visa para nómadas digitales, emprendedores y trabajadores remotos.** *El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Relaciones Exteriores, expedirá un régimen especial para el ingreso, permanencia y trabajo en el país de los denominados “nómadas digitales”, los cuales incluyen a personas dedicadas a realizar trabajo remoto y/o independiente, incluyendo las modalidades de teletrabajo, trabajo a distancia y/o*

*trabajo remoto, con el propósito de promover al país como un centro de trabajo remoto en el marco de la cuarta revolución. Se requerirá la acreditación de un servicio de asistencia médica durante su permanencia en el país.*

Esta visa, según la Organización Mundial del Turismo (OMT), se introdujo por primera vez oficialmente en julio de 202 en Estonia; esto ha conllevado a que varios países introduzcan en su normatividad este visado para regular una nueva forma de trabajar de forma remota y en diferentes territorios.

- La **Ley 2121 de 2021** establece la definición y medidas sobre el trabajo remoto, señalando que:

**Artículo 3°. Definiciones.** *Para efectos de la presente ley, se entenderán las siguientes definiciones:*

a) *Trabajo remoto: Es una forma de ejecución del contrato de trabajo en la cual toda la relación laboral, desde su inicio hasta su terminación, se debe realizar de manera remota mediante la utilización de tecnologías de la información y las telecomunicaciones u otro medio o mecanismo, donde el empleador y el trabajador, no interactúan físicamente a lo largo de la vinculación contractual. En todo caso, esta forma de ejecución no comparte los elementos constitutivos y regulados para el teletrabajo y/o trabajo en casa y las normas que lo modifiquen.*

[...]

**Artículo 21. Migración al trabajo remoto.** *A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, cualquier trabajador podrá acogerse a esta nueva forma de ejecución del contrato de trabajo remoto prevista en esta ley, siempre que medie la concurrencia de voluntades entre trabajador y empleador, sin menoscabo de los derechos laborales adquiridos.*

- La **Resolución número 555 del 2022** del Ministerio de Trabajo establece medidas para regular el trabajo remoto, estableciendo las obligaciones de las partes y la importancia del uso de las herramientas tecnológicas para su implementación y desarrollo.

- La **Resolución número 5477 del 2022** del Ministerio de Relaciones Exteriores establece disposiciones para la visa de los llamados nómadas digitales, expresando medidas para la reglamentación y el procedimiento para los diferentes tipos de visa, su alcance, así como las condiciones, requisitos y trámite para su solicitud, estudio, inadmisión, negación, autorización, cancelación y terminación.

La resolución señala que podrán optar por la visa aquellos extranjeros que deseen prestar servicios de trabajo remoto o teletrabajo desde Colombia, a través de medios digitales. En este sentido, se disponen los requisitos y procedimientos para el visado de los nómadas digitales, señalando el artículo 46 que:

**Artículo 46. Visa V Nómadas digitales**

**Alcance:** *Para prestar servicios de trabajo remoto o teletrabajo, desde Colombia, a través de medios*

<sup>16</sup> Recuperado de: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=95085](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=95085)

*digitales e internet, exclusivamente para empresas extranjeras, como independiente o vinculado laboralmente, o para iniciar un emprendimiento de contenido digital o tecnologías de la información de interés para el país.*

#### 4. IMPACTO FISCAL

Es preciso recordar que el Congreso de la República tiene la posibilidad de incluir en el trámite legislativo órdenes o disposiciones que impliquen ciertos costos o gastos, sin que ello signifique adición o modificación del Presupuesto General de la Nación. Ello bajo el entendido de que está en cabeza del Gobierno decidir si se incluyen o no en el presupuesto anual las apropiaciones requeridas para materializar el deseo del legislativo.

La Corte Constitucional lo expresó en Sentencia C-508 de 2008 en los siguientes términos:

*“El Congreso tiene la facultad de promover motu proprio, proyectos de ley que decreten gastos, sin que ello implique adicionar o modificar el presupuesto, por cuanto esas leyes solamente constituyen el título para que luego el Gobierno decida si incluye o no las apropiaciones respectivas en el proyecto de ley anual de presupuesto que se somete a consideración del Congreso. Lo que no puede es consagrar un mandato para la inclusión de un gasto, es decir, establecer una orden de imperativo cumplimiento. Por su parte, está vedado al Gobierno hacer gastos que no hayan sido decretados por el Congreso e incluidos previamente en una ley. En otras palabras, el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a una suerte de voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la ley”.*

En este orden de ideas, se tiene que el presente proyecto de ley no vulnera la Constitución en cuanto su intención no es conminar u ordenar de manera imperativa un gasto.

#### 5. CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, señala que: *“El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guía para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento; no obstante, otras causales que el congresista pueda encontrar”.*

Por lo cual, en cumplimiento de lo dispuesto en el marco normativo citado, nos permitimos señalar que en el trámite de este proyecto podrían presentarse conflictos de interés moral por parte de aquellos congresistas que, por razones de conciencia, no quieran participar en la discusión y votación del presente proyecto. De igual forma, podrían incurrir en conflicto de interés los congresistas, cónyuge, compañero o compañera permanente o parientes

dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil que puedan obtener beneficios directos o actuales del presente proyecto.

#### 6. CONCLUSIONES

En los términos expuestos, se presenta ante el Congreso de la República el proyecto de ley, *por medio de la cual se regulan los nómadas digitales y se establecen estrategias para fortalecer las economías locales, desarrollar acciones para la conectividad urbana y rural en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones*, para que sea tramitado, y con el apoyo de las y los congresistas sea discutido y aprobado para generar oportunidades para el país en materia de consumo de bienes y servicios, proyectar la marca país y establecer regulaciones en seguridad y regulación frente a los nómadas digitales en el país.

Esta iniciativa legislativa generará beneficios para las economías locales, quienes tendrán impactos positivos en el consumo de bienes y servicios. De igual forma, se establecen medidas para garantizar la integración cultural de los territorios a los que llegan los nómadas digitales, mejorar su conectividad y fomentar las economías locales.

De las y los Congresistas,

  
DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

  
JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO  
Representante a la Cámara  
Partido de la U

CONGRESO DE REPRESENTANTES	
SECRETARÍA GENERAL	
El día 21	de Julio del año 2025
En el acto presentado en este despacho el	
Proyecto de Ley: Acto Legislativo	
Nº: 029	Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:	
	
SECRETARIO GENERAL	

\*\*\*

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 043 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen medidas para la protección, conservación, recuperación y repoblación del pez bocachico y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2025.

Doctor

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**

Secretario General Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

**Referencia: Radicación Proyecto de Ley Ordinaria**

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en el uso del derecho consagrado

en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente Proyecto de Ley Ordinaria, *por medio de la cual se establecen medidas para la protección, conservación, recuperación y repoblación del pez bocachico y se dictan otras disposiciones.*

Atentamente,



JAMES MOSQUERA TORRES  
Representante a la Cámara  
Circunscripción Chocó -Antioquia



PROYECTO DE LEY NÚMERO 043 DE 2025  
CÁMARA

*proyecto de ley por medio de la cual se establecen medidas para la protección, conservación, recuperación y repoblación del pez bocachico y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**ARTÍCULO 1°. OBJETO.** La presente ley tiene por objeto crear un marco legal para la adopción de medidas especiales orientadas a la protección, preservación, conservación, recuperación y manejo sostenible del Pez Bocachico (*Prochilodus magdalenae*), especie nativa de las cuencas fluviales de los ríos Magdalena, Cauca, Sinú y Atrato, así como del resto de los ríos del territorio nacional, con el fin de prevenir su extinción, fortalecer sus ciclos reproductivos, preservar su existencia y garantizar la gestión sostenible de los recursos hidrobiológicos, asegurando así su viabilidad ecológica, económica y social para las comunidades.

**ARTÍCULO 2°. ÁMBITO DE APLICACIÓN.** La presente ley se aplicará en todo el territorio nacional, especialmente en las cuencas hidrográficas del Magdalena, Cauca, Atrato, San Jorge, Sinú y demás ecosistemas acuáticos donde habita el Pez Bocachico.

**ARTÍCULO 3°. DEFINICIONES.** Para efectos de la presente ley se establecen las siguientes definiciones:

a) **Bocachico:** Especie de pez nativa (*Prochilodus magdalenae*) fundamental para el equilibrio ecológico y la seguridad alimentaria de las comunidades locales.

b) **Hábitat crítico:** Áreas específicas de vital importancia para la supervivencia, reproducción y desarrollo de la especie.

c) **Veda:** Prohibición temporal de captura durante los períodos reproductivos.

d) **Talla mínima de captura:** Longitud mínima permitida para asegurar la madurez reproductiva.

e) **Repoblamiento:** Introducción controlada de ejemplares para restaurar y fortalecer las poblaciones silvestres.

f) **Uso sostenible:** Aprovechamiento que no supera los límites biológicos naturales.

g) **Principio de precaución:** Adopción de medidas preventivas ante la incertidumbre científica.

h) **Participación comunitaria:** Involucramiento activo de las comunidades en la conservación y manejo.

i) **Enfoque ecosistémico:** Estrategia integral que considera la interrelación de la especie con su entorno.

j) **Equidad:** Distribución justa de beneficios y responsabilidades derivados de la conservación.

**ARTÍCULO 4°. DECLARATORIA DE ESPECIE DE ESPECIAL PROTECCIÓN.** Declárase al Pez bocachico como especie de especial protección e interés nacional, dada su importancia ecológica, cultural y socioeconómica para las comunidades ribereñas de Colombia.

**ARTÍCULO 5°. HÁBITATS CRÍTICOS.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con las autoridades ambientales departamentales, identificará y delimitará los hábitats críticos del bocachico, estableciendo planes especiales de manejo y conservación.

**ARTÍCULO 6°. PLAN NACIONAL DE CONSERVACIÓN DEL BOCACHICO.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible formulará, dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el Plan Nacional de Conservación del Bocachico, que contemplará:

- Diagnóstico integral de la especie.
- Identificación y protección de hábitats críticos.
- Estrategias de protección y recuperación.
- Programas de educación y participación ciudadana.
- Mecanismos de financiación sostenible.
- Sistema de seguimiento y evaluación.

Su implementación se realizará en coordinación con la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), universidades y organizaciones de pescadores artesanales.

**ARTÍCULO 7°. MESA INTERINSTITUCIONAL Y COORDINACIÓN.** Créese la Mesa Interinstitucional del Bocachico como instancia de articulación técnica y administrativa, integrada por:

- El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que ejercerá la coordinación.
- La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP).
- Las Corporaciones Autónomas Regionales competentes.
- Representantes de las comunidades pesqueras artesanales.
- El sector académico y científico.

La Mesa definirá lineamientos, promoverá programas, realizará seguimiento y propondrá medidas adicionales de protección y manejo sostenible.

**ARTÍCULO 8°. VEDAS Y REGULACIONES DE PESCA.** Se establecen las siguientes medidas:

- a) Veda reproductiva entre abril y agosto de cada año.
- b) Talla mínima de captura: 25 centímetros de longitud total.
- c) Prohibición del uso de explosivos, sustancias tóxicas, trasmallos con malla inferior a 10 centímetros y artes que causen mortalidad masiva.
- d) Cuotas máximas de pesca determinadas por las autoridades competentes.

**ARTÍCULO 9°. ÁREAS DE PROTECCIÓN ESPECIAL.** Se declaran Áreas de Protección Especial del bocachico:

- a) Ciénagas y humedales de reproducción.
- b) Corredores migratorios.
- c) Zonas de crianza y alevinaje.
- d) Otras que determine la autoridad ambiental competente.

En estas áreas se prohíbe la pesca comercial y se restringirán actividades que pongan en riesgo el hábitat.

**ARTÍCULO 10. PROGRAMA NACIONAL DE REPOBLAMIENTO Y CONSERVACIÓN.** Créese el Programa Nacional de Repoblamiento con los objetivos de:

- a) Fortalecer poblaciones naturales en ecosistemas degradados.
- b) Reintroducir la especie donde se haya extinguido localmente.
- c) Establecer bancos de germoplasma.
- d) Desarrollar protocolos de reproducción artificial.
- e) Restaurar hábitats críticos y promover el manejo integral de cuencas.

**ARTÍCULO 11. INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA.** Se fomentará la investigación en:

- a) Biología reproductiva y ciclo de vida.
- b) Genética de poblaciones.
- c) Ecología trófica y relaciones ecosistémicas.
- d) Efectos del cambio climático y la contaminación.
- e) Técnicas de cultivo y reproducción.

**ARTÍCULO 12. PARTICIPACIÓN COMUNITARIA Y EDUCACIÓN AMBIENTAL.** Se reconoce el papel de las comunidades pesqueras en la conservación de la especie. Para ello se promoverán:

- a) Consejos comunitarios de pesca.
- b) Capacitación en pesca sostenible.
- c) Alternativas económicas compatibles con la conservación.
- d) Programas de monitoreo ciudadano.
- e) Contenidos educativos sobre el bocachico, sus amenazas, pesca responsable y protección de ecosistemas.

**ARTÍCULO 13. FINANCIACIÓN Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS.** Para la implementación de la presente ley, se destinarán anualmente recursos del Presupuesto General de la Nación, los cuales serán apropiados en las partidas presupuestales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Estos recursos financiarán de manera prioritaria:

- a) La ejecución del Plan Nacional de Conservación del Bocachico.
- b) El desarrollo de programas de repoblamiento, restauración de hábitats y monitoreo ambiental.
- c) Las actividades de educación ambiental, investigación científica y fortalecimiento de capacidades comunitarias.
- d) La implementación de incentivos económicos, líneas de crédito y programas de apoyo a los pescadores artesanales y demás actores comprometidos con el aprovechamiento sostenible de la especie.

El Gobierno nacional reglamentará los mecanismos de asignación, ejecución y control de estos recursos, garantizando su utilización eficiente y transparente.

**ARTÍCULO 14. MONITOREO Y SEGUIMIENTO.** Se implementará un Sistema Nacional de Monitoreo que incluya:

- b) Evaluación de calidad de hábitats.
- c) Seguimiento de actividades pesqueras.
- d) Evaluación de medidas adoptadas.
- e) Alertas tempranas ante amenazas.

**ARTÍCULO 16. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN.** Los pescadores que desarrollen su actividad al momento de entrada en vigor de esta ley tendrán un plazo de seis (6) meses para adaptar sus prácticas, durante el cual recibirán acompañamiento técnico de las autoridades competentes.

**ARTÍCULO 17. VIGENCIA.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

  
**JAMES MOSQUERA TORRES**  
 Representante a la Cámara  
 Circunscripción Chocó –Antioquia



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente exposición de motivos está compuesta por cinco (5) apartes:

### I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

### II. PROBLEMA A RESOLVER

### III. JUSTIFICACIÓN

### IV. MARCO NORMATIVO

### V. COMPETENCIA DEL CONGRESO

### VI. CONFLICTO DE INTERÉS

#### I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente ley tiene por objeto establecer un marco normativo integral para la protección, conservación y recuperación del pez bocachico especie endémica de las cuencas hidrográficas de los ríos Magdalena, Cauca, Sinú, Atrato y demás sistemas fluviales del territorio nacional, con el fin de garantizar su sostenibilidad ecológica, su valor económico y su importancia social para las comunidades que dependen de este recurso.

#### II. PROBLEMA A RESOLVER

En Colombia, el Pez Bocachico, una de las especies de mayor relevancia ecológica, alimentaria y económica en la pesca continental, se encuentra actualmente en un estado crítico de conservación. Esta situación es consecuencia de una combinación de amenazas que, hasta el momento, no han sido abordadas de manera integral ni efectiva desde el ámbito normativo.

Entre los factores que más inciden en su deterioro se destacan, en primer lugar, la sobrepesca, que persiste sin un control riguroso sobre las vedas biológicas, las tallas mínimas permitidas ni el esfuerzo pesquero ejercido sobre las poblaciones. A ello se suma la degradación progresiva de los ecosistemas acuáticos, afectada por la contaminación de los cuerpos de agua, la acidificación, la minería artesanal y el uso intensivo de agroquímicos, factores que alteran el hábitat natural del bocachico.

Además, la ausencia de políticas específicas de repoblamiento y restauración de hábitats para esta especie migratoria ha limitado las posibilidades de recuperación de sus poblaciones. A esto se añade la falta de articulación institucional entre los distintos niveles de gobierno, así como la escasa participación de las comunidades locales en la gestión del recurso pesquero. Esta debilidad institucional se agrava con un vacío normativo en torno al reconocimiento del valor ecológico, económico y cultural del bocachico, el cual aún no ha sido declarado como especie estratégica ni como parte del patrimonio natural del país.

Pese a su importancia, el bocachico carece hoy de un régimen legal que garantice su conservación integral, la recuperación de sus poblaciones y el manejo sostenible de su pesca. Esta omisión legislativa compromete no solo la continuidad de la especie, sino también el sustento de miles de familias que habitan las riberas de los ríos Magdalena, Cauca, Atrato, Sinú y otros afluentes.

Estas comunidades, muchas de ellas ancestrales, dependen del ciclo natural del bocachico para su alimentación, economía y cultura.

Frente a este panorama, el presente proyecto de ley propone la adopción de medidas legales concretas y coordinadas para la protección del bocachico, incluyendo estrategias de conservación, control de la pesca durante vedas, restauración de hábitats y programas de repoblamiento. Asimismo, plantea el fortalecimiento del seguimiento comunitario y la imposición de sanciones efectivas contra quienes atenten contra la especie o sus ecosistemas.

En consecuencia, se hace necesario establecer un marco normativo integral, que combine la acción del Estado con la participación activa de las comunidades locales. Este enfoque permitirá no solo conservar la especie de manera oportuna, sino también garantizar que quienes dependen del bocachico puedan prosperar desde su entorno, construyendo un modelo de desarrollo sostenible con perspectiva de futuro.

Finalmente, esta propuesta legislativa busca cerrar la brecha normativa actual, asignando responsabilidades claras a las entidades del orden nacional y territorial, y promoviendo una gestión pesquera responsable, participativa y sostenible que asegure el equilibrio ecológico y la justicia social.

#### III. JUSTIFICACIÓN

El bocachico (*Prochilodus magdalanae*) es una de las especies más representativas y fundamentales de los ecosistemas acuáticos de Colombia. Su presencia en los ríos Magdalena, Cauca, Atrato, Sinú y otros afluentes no solo es crucial para el equilibrio ecológico de estos cuerpos de agua, sino que también desempeña un papel esencial en el sustento de comunidades que han habitado estas zonas por siglos. A lo largo de los años, este pez ha sido una fuente vital de proteína animal para miles de familias, especialmente en las comunidades ribereñas afrocolombianas, indígenas y campesinas. No solo es un recurso clave para la seguridad alimentaria, sino que también es la base de una actividad económica que ha sido sostenida por generaciones<sup>1</sup>.

No obstante, la situación del bocachico es crítica. A pesar de su importancia ecológica, económica y social, el bocachico se encuentra en un proceso acelerado de desplome poblacional, amenazado por diversos factores, muchos de los cuales han sido fomentados por la falta de políticas adecuadas de manejo, conservación y control. La falta de una regulación efectiva sobre la pesca, la sobreexplotación de la especie y el deterioro de sus hábitats por contaminación, actividades industriales y la destrucción de las cuencas hidrográficas son solo algunas de las principales amenazas que han puesto al bocachico en una situación de alto riesgo. Este declive no solo afecta la biodiversidad de los

<sup>1</sup> Estudio sobre la importancia ecológica y económica del bocachico, realizado por el Ministerio de Ambiente de Colombia, 2022.

ríos colombianos, sino que también tiene graves consecuencias para las comunidades locales que dependen de este recurso para su supervivencia<sup>2</sup>.

**Impacto ecológico y social de la desaparición del bocachico**

El bocachico, al ser una especie migratoria, cumple una función esencial en los ecosistemas acuáticos, regulando los ciclos de nutrientes y manteniendo el equilibrio de las comunidades biológicas que habitan los ríos y sus afluentes. Su desaparición desencadenaría un impacto directo en la estructura ecológica de estos ecosistemas, alterando la cadena alimentaria y afectando a otras especies acuáticas, como peces, insectos acuáticos y aves, que dependen de él como fuente de alimento<sup>3</sup>.

La pérdida del bocachico también representaría una amenaza directa para las comunidades que dependen de la pesca de esta especie para su subsistencia. Más del 60% de la pesca continental de Colombia se concentra en esta especie, y su desaparición afectaría el sustento económico de miles de pescadores artesanales. Las familias de estas comunidades, que ya enfrentan vulnerabilidad económica, verían gravemente comprometida su seguridad alimentaria. Sin el bocachico, el desempleo aumentaría, generando un círculo vicioso de pobreza que afectaría tanto a los trabajadores directos como a los comerciantes y actores secundarios de la cadena de valor pesquero<sup>4</sup>.

El bocachico también tiene una importancia cultural inmensa. Es una especie que forma parte integral de la identidad de muchas comunidades ribereñas, cuyas tradiciones y costumbres han estado vinculadas a la pesca del bocachico durante generaciones. Su desaparición no solo sería una tragedia ecológica y económica, sino también un golpe directo al patrimonio cultural de estas comunidades, cuya relación con los ecosistemas acuáticos es fundamental para su forma de vida<sup>5</sup>.

**El vacío normativo y las amenazas que enfrenta el bocachico**

Actualmente, el vacío legal en cuanto a la protección del bocachico ha sido uno de los principales factores que ha facilitado su declive. A pesar de que existen algunas disposiciones generales sobre la pesca, estas no han sido suficientes para garantizar la sostenibilidad de las especies acuáticas ni para proteger específicamente al bocachico. Las leyes existentes, como la Ley 13 de 1990 sobre pesca, no incluyen mecanismos específicos de protección para especies clave como el bocachico,

ni establecen políticas claras de repoblamiento o de control de la pesca, lo que ha generado un desajuste entre las necesidades ecológicas de la especie y la explotación de la misma<sup>6</sup>.

A esto se suma la creciente contaminación de los cuerpos de agua a causa de actividades industriales, la minería artesanal, el uso indiscriminado de agroquímicos en las áreas agrícolas circundantes y la destrucción de las zonas de desove. Estos factores no solo afectan la calidad del agua, sino que también alteran los ecosistemas acuáticos donde el bocachico se reproduce y crece, reduciendo las tasas de supervivencia de los alevines y afectando negativamente su ciclo de vida<sup>7</sup>. Las represas y otras infraestructuras hidráulicas también han generado un impacto negativo al interrumpir los corredores migratorios de la especie, impidiendo que puedan acceder a sus zonas de desove y crianza<sup>8</sup>.

El cambio climático también está afectando gravemente a la especie, al alterar el comportamiento de las lluvias y las temperaturas del agua, lo cual incide directamente en la reproducción y supervivencia del bocachico. La acidificación de los ríos debido a la actividad minera y la contaminación agrícola está alterando el pH del agua, lo que ha demostrado tener efectos adversos en los embriones de bocachico, reduciendo la tasa de eclosión y aumentando las malformaciones. Este fenómeno ha sido confirmado por investigaciones científicas recientes, que han mostrado una clara relación entre la acidificación de los ríos y la disminución de las poblaciones de bocachico<sup>9</sup>.

Es urgente y necesario crear un marco legal integral que proteja al bocachico y asegure su conservación a largo plazo. Este proyecto de ley propone una serie de medidas innovadoras y efectivas para la recuperación y protección del bocachico, las cuales no solo abordarán los problemas ecológicos, sino también las necesidades sociales y económicas de las comunidades locales. Entre las principales medidas que propone esta ley se encuentran:

- Establecimiento de vedas reproductivas durante los periodos críticos de desove para asegurar que las poblaciones tengan el tiempo y las condiciones necesarias para reproducirse.
- Definición de tallas mínimas de captura para garantizar que solo los ejemplares maduros sean capturados, permitiendo que las poblaciones se reproduzcan y mantengan su viabilidad ecológica.
- Protección de hábitats críticos como las zonas de desove y los corredores migratorios, mediante la

<sup>2</sup> Informe sobre el impacto de la sobrepesca en las poblaciones de bocachico, Universidad Nacional de Colombia, 2021.

<sup>3</sup> Investigaciones sobre los ciclos de nutrientes en los ecosistemas acuáticos del Magdalena, Cauca y Atrato, 2019.

<sup>4</sup> Estudio de impacto económico de la pesca del bocachico en las comunidades ribereñas, Banco de la República, 2020.

<sup>5</sup> Estudios antropológicos sobre la relación cultural entre las comunidades y la pesca del bocachico, 2021.

<sup>6</sup> Ley 13 de 1990: Estatuto General de Pesca.

<sup>7</sup> Impacto de la contaminación acuática sobre las especies migratorias en los ríos colombianos, Fundación para la Conservación, 2018.

<sup>8</sup> Efectos de las represas sobre la migración del bocachico, Investigación sobre infraestructura hidráulica y fauna migratoria, 2020.

<sup>9</sup> Efectos de las represas sobre la migración del bocachico, Investigación sobre infraestructura hidráulica y fauna migratoria, 2020.

creación de áreas de conservación y la restauración de los ecosistemas acuáticos.

- Repoblamiento de las poblaciones de bocachico en zonas donde las poblaciones han disminuido significativamente, utilizando técnicas avanzadas de reproducción artificial y bancos genéticos.

- Participación activa de las comunidades ribereñas en la gestión y conservación de la especie, a través de la creación de consejos comunitarios de pesca que promuevan el uso sostenible de los recursos acuáticos y garanticen la implementación efectiva de las políticas de conservación.

- Incentivos económicos y sociales para las comunidades, como alternativas al ecoturismo sostenible, que les permitan beneficiarse de la conservación del bocachico y otros recursos acuáticos, al mismo tiempo que se evita la sobrepesca.

- Establecimiento de sanciones estrictas y proporcionales para quienes infrinjan las regulaciones pesqueras y ambientales, con el objetivo de garantizar el cumplimiento de las leyes y desincentivar la explotación ilegal de la especie.

La implementación de esta ley traerá beneficios ecológicos, sociales y económicos a nivel local, regional y nacional. Desde el punto de vista ecológico, la protección del bocachico contribuirá a la restauración de los ecosistemas acuáticos, promoviendo la biodiversidad y garantizando la sostenibilidad de los ríos colombianos. Desde el punto de vista social y económico, la ley fortalecerá las economías locales, mejorando la seguridad alimentaria y generando empleos sostenibles en las comunidades ribereñas, a través de actividades como el ecoturismo, la pesca responsable y los programas de repoblamiento.

Este proyecto de ley es una iniciativa integral, que combina la protección de la biodiversidad con el desarrollo económico y social de las comunidades ribereñas. Garantizar la conservación del bocachico no solo es fundamental para la estabilidad ecológica del país, sino también para el bienestar de miles de familias colombianas que dependen de este recurso para su sustento y desarrollo.

#### IV. MARCO NORMATIVO

El presente proyecto de ley se fundamenta en el marco normativo nacional e internacional que regula la protección de los recursos pesqueros, la conservación ambiental, la diversidad biológica y los derechos de las comunidades étnicas, con base en las siguientes disposiciones:

**Ley 13 de 1990, Estatuto General de Pesca.** Establece las normas para el manejo integral y la explotación racional de los recursos pesqueros, con el fin de asegurar su aprovechamiento sostenible. Reconoce la necesidad de implementar medidas de conservación, vedas, tallas mínimas y control del esfuerzo pesquero.

**Decreto número 2256 de 1991, por el cual se reglamenta la Ley 13 de 1990.** Define las

disposiciones reglamentarias para la gestión técnica y operativa de la pesca en Colombia, incluyendo aspectos de ordenamiento pesquero, permisos, vedas y evaluación de los recursos.

**Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente y se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA).** Introduce el principio de desarrollo sostenible en la legislación colombiana, establece el deber del Estado de proteger la diversidad biológica y reconoce a las autoridades ambientales como responsables de la conservación de los recursos naturales renovables.

**Ley 1333 de 2009, por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental.** Regula las sanciones administrativas por infracciones a la normativa ambiental, incluyendo la pesca ilegal, la afectación de hábitats y el incumplimiento de medidas de conservación.

**Ley 165 de 1994, por medio de la cual se aprueba el Convenio sobre Diversidad Biológica.** Ratifica el compromiso del Estado colombiano con la conservación de la biodiversidad, el uso sostenible de sus componentes y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos.

**Ley 70 de 1993, por la cual se reconoce el carácter étnico-cultural de las comunidades negras.** Establece mecanismos para garantizar los derechos de las comunidades sobre el uso, manejo y conservación de sus territorios, incluyendo los recursos naturales como los pesqueros, reconociendo su rol fundamental en la protección de los ecosistemas acuáticos.

**Política Integral para el Desarrollo de la Pesca Sostenible en Colombia (2015).** Formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y ejecutada por la AUNAP, esta política orienta la gestión pesquera hacia la sostenibilidad ambiental, económica y social, promoviendo prácticas responsables, ordenamiento pesquero, repoblamiento, conservación de hábitats críticos y participación comunitaria.

#### V. COMPETENCIA DEL CONGRESO.

##### CONSTITUCIONAL:

**Artículo 114.** Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes:

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

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.
3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuar, con la determinación de los recursos y

apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.

1. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

**LEGAL:**

**Ley 3ª de 1992. por la cual se expiden normas sobre las comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones.**

**Artículo 2º.** Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de ley referentes a su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7), a saber:

Comisión Primera.

Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y cuarenta y dos (42) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.

**VI. CONFLICTOS DE INTERÉS**

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, que modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, *Reglamento del Congreso*. Me permito manifestar que, en mi calidad de congresista, no me encuentro incurso en ningún conflicto de interés respecto del presente proyecto de ley, el cual tiene un alcance general y está orientado exclusivamente a la protección, conservación y recuperación del pez bocachico como especie de interés nacional.

Este proyecto no comporta beneficio particular, directo ni actual para el suscrito, ni para personas con quienes exista vínculo de parentesco dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, ni para mi cónyuge o compañera permanente, conforme a lo definido en los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992, modificados por la Ley 2003 de 2019.

La iniciativa tiene una finalidad ambiental y social de carácter general, centrada en la protección de un recurso hidrobiológico vital para diversas comunidades ribereñas del país, y no genera privilegios, beneficios económicos, eliminaciones de obligaciones ni modificaciones de procesos disciplinarios, fiscales o judiciales que afecten al suscrito congresista.

Al respecto, el Consejo de Estado ha precisado que para configurar un conflicto de interés debe acreditarse que el beneficio sea directo, particular y actual, excluyendo aquellos que sean eventuales, hipotéticos o comunes a toda la población. En este caso, el proyecto responde al interés general de conservación ambiental y sostenibilidad de los recursos naturales, y no a intereses individuales.

Por lo tanto, se declara que no existe impedimento legal ni ético para la participación del suscrito congresista en la discusión y votación del presente proyecto de ley, sin perjuicio de la obligación de identificar y reportar de manera autónoma cualquier causal adicional que pudiere surgir, conforme al artículo 291 de la Ley 5ª de 1992.

Atentamente,

**JAMES MOSQUERA TORRES**  
Representante a la Cámara  
Circunscripción Chocó -Antioquia

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 049 DE 2025  
CÁMARA**

*por medio del cual se introducen reformas al Estatuto de Contratación de la Administración Pública para garantizar el principio de transparencia y se adoptan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 22 de julio de 2025.

Señor

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**

Secretario General

Cámara de Representantes

E. S. D.

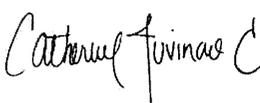
**Asunto: Radicación de proyecto de ley, por medio del cual se introducen reformas al Estatuto de Contratación de la Administración Pública para garantizar el principio de transparencia y se adoptan otras disposiciones.**

Cordial saludo.

De manera respetuosa, y en consideración de los artículos 140 y 222 de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración de la Cámara de Representantes el proyecto de ley, *por medio del cual se introducen reformas al Estatuto de Contratación de la Administración Pública para garantizar el principio*

de transparencia y se adoptan otras disposiciones, iniciativa legislativa que cumple con los requisitos contemplados en el artículo 145 de la presente ley.

Atentamente,

 Cristian Danilo Avendaño Fino Representante a la Cámara por Santander Partido Alianza Verde	 CAROLINA GIRALDO BOTERO Representante a la Cámara Departamento de Risaralda
 FABIAN DIAZ PLATA Senador de la República	 CATHERINE JUVINAO CLAVIJO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde
 DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Representante a la Cámara por el Valle del Cauca. Partido Alianza Verde.	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 049 DE 2025  
CÁMARA

*por medio del cual se introducen reformas al estatuto de contratación de la administración pública para garantizar el principio de transparencia y se adoptan otras disposiciones.*

**El Congreso de la República**

**DECRETA:**

**Artículo 1º. Modifíquese el artículo 1º de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:**

**Artículo 1º. DEL OBJETO.** La presente ley tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades públicas y de aquellas entidades públicas sujetas en sus actos y contratos al régimen excepcional del derecho privado en los casos en que sean la parte en contratos o convenios interadministrativos y deban subcontratar con terceros.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** En desarrollo del presente artículo, la entidad pública debe aplicar el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública cuando quiera que los recursos a ejecutar pertenezcan a una entidad pública sujeta a dicho Estatuto.

**ARTÍCULO 2º. INHABILIDAD PARA CONTRATAR POR CONTRATISTAS HALLADOS RESPONSABLES POR COLUSIÓN O FRAUDE ENTRE LICITANTES.**

Adiciónese un literal G) al numeral 2 del artículo 8º de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:

G) Cuando una persona natural o jurídica haya sido declarada responsable, bien sea directamente o indirectamente a través de una figura asociativa, por colusión o fraude entre licitantes por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio, o por Acuerdos Restrictivos de la Competencia por un juez penal, quedará inhabilitada por cinco (5)

años para contratar con el Estado a partir del fallo debidamente ejecutoriado.

**ARTÍCULO 3º. Modifíquese el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, el cual quedará así:**

12. Previo a la apertura de un proceso de selección por licitación pública, procesos de selección abreviada, concurso de méritos o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda.

Para proyectos de infraestructura, la entidad estatal deberá garantizar los estudios en fase de ingeniería de detalle (fase 3), la disponibilidad de los predios y las licencias de construcción, las licencias ambientales y las consultas previas que se requieran dependiendo del proyecto. Por lo anterior, no es procedente que las entidades estatales exijan en sus pliegos de condiciones y en la ejecución del contrato estatal la apropiación de diseños por parte del contratista constructor.

Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la factibilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño. Para estos efectos, la entidad estatal para contratos de concesión podrá delegar en el contratista la gestión predial, la fase de ingeniería de detalle (fase 3) y la obtención de las licencias de construcción y ambiental.

En las etapas precontractuales, contractuales y poscontractuales de los contratos de obra, consultoría y concesión que adelanten las entidades regidas por la ley 80 de 1993 y las que tengan regímenes especiales, pero que ejecutan recursos públicos, se deberán utilizar metodologías de trabajo colaborativo, tales como el modelaje digital de información de la construcción (BIM, del inglés Building Information Modeling), soportadas por herramientas electrónicas (tecnológicas) específicas o equivalentes existentes en el mercado. La Agencia Nacional de Contratación Pública reglamentará la presente metodología en el término de los noventa (90) días siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

**PARÁGRAFO 1º.** La implementación de estas metodologías por parte de las entidades, de acuerdo con el calendario que, para el efecto, establezca el Gobierno nacional, dentro de los 90 días siguientes a la sanción de la presente ley. En todos los casos, la implementación de las herramientas que trata el presente artículo deberá estar siendo aplicada a más tardar el primero de enero de 2026.

**PARÁGRAFO 2º.** El Gobierno nacional, en cabeza del Departamento Nacional de Planeación, el

Ministerio de Vivienda, el Ministerio de Transporte y aquellos ministerios que correspondan, promoverá en un plazo no mayor de dieciocho meses el despliegue de un amplio programa de divulgación, capacitación, entrenamiento y certificación profesional o laboral para el uso y verificación de las metodologías tipo BIM y PMI o de su equivalente, conforme a la normativa y los manuales de buenas prácticas.

**PARÁGRAFO 3°.** El Gobierno nacional reglamentará el mecanismo por el que entidades técnicas idóneas y expertas sin ánimo de lucro otorguen la validación de proyectos de inversión en infraestructura por la complejidad del objeto cuando superen los diez mil salarios mínimos legales vigentes (10.000 SMMLV), en cuanto pertinencia, idoneidad de los estudios y diseños para los contratos de obra, de concesión o de Asociación Público-Privada. Estos conceptos que emitan los cuerpos consultivos serán de carácter vinculante.

**ARTÍCULO 4°.** *Modifíquese el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, modificado parcialmente por el artículo 52 de la ley 2195 de 2022, el cual quedará así:*

Artículo 14. De los medios que pueden utilizar las entidades estatales para el cumplimiento del objeto contractual. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales, al celebrar un contrato:

1. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán, en los casos previstos en el numeral 2o. de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado.

En los actos en que se ejerciten algunas de estas potestades excepcionales, deberá procederse al reconocimiento y orden de pago de las compensaciones e indemnizaciones a que tengan derecho las personas objeto de tales medidas y se aplicarán los mecanismos de ajuste de las condiciones y términos contractuales a que haya lugar, todo ello con el fin de mantener la ecuación o equilibrio inicial.

Contra los actos administrativos que ordenen la interpretación, modificación y terminación unilateral, procederá el recurso de reposición, sin perjuicio de la acción contractual que puede intentar el contratista, según lo previsto en el artículo 77 de esta ley.

2. Pactarán las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación, modificación y de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad en todos los contratos estatales suscritos por las entidades estatales

sometidas o no al presente estatuto, en los cuales no se haya prohibido expresamente conforme a este artículo. En los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado se incluirá la cláusula de reversión. En los casos previstos en este numeral, las cláusulas excepcionales se entienden pactadas aun cuando no se consignen expresamente. Igualmente, se pactará la cesión unilateral del contrato cuando administrativamente se haya sancionado por actos de corrupción al contratista, caso en el cual la entidad estatal ordenará mediante acto administrativo motivado la cesión unilateral, sin lugar a indemnización alguna al contratista que haya sido sancionado por actos de corrupción, y será la entidad estatal la encargada de determinar el cesionario del contrato, adjudicando al que obtuvo el segundo orden de elegibilidad, previa verificación del cumplimiento de las condiciones originarias del contrato. En caso que, el segundo de orden de elegibilidad no acepte, no podrá realizarse la cesión unilateral del contrato.

3. En desarrollo de lo anterior y del deber de control y vigilancia sobre los contratos que corresponde a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones. Esta decisión procede solo mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista. Asimismo, podrán declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato. La cláusula penal y las multas así impuestas se harán efectivas directamente por las entidades estatales, pudiendo acudir para el efecto, entre otros, a los mecanismos de compensación de las sumas adeudadas al contratista, cobro de la garantía o a cualquier otro medio para obtener el pago, incluyendo el de la jurisdicción coactiva.

**PARÁGRAFO 1°.** En los contratos que se celebren con personas públicas internacionales, o de cooperación, ayuda o asistencia; en los interadministrativos; en los de empréstito, donación y arrendamiento y en los contratos que tengan por objeto actividades comerciales o industriales de las entidades estatales, o que tengan por objeto el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas, así como en los contratos de seguro tomados por las entidades estatales, no se podrá pactar, quedando prohibida la utilización de las cláusulas o estipulaciones excepcionales.

**ARTÍCULO 5°.** *Adiciónese el párrafo 4° y el párrafo 5° al artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, los cuales quedarán así:*

**ARTÍCULO 20. DE LA CONTRATACIÓN CON ORGANISMOS INTERNACIONALES.**

**PARÁGRAFO 4°.** Las entidades estatales que celebren contratos o convenios con organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacional y entes gubernamentales extranjeros financiados con

fondos de los organismos multilaterales de crédito, serán ejecutoras de los recursos de cooperación por préstamo o donación y de su contrapartida, y podrán adelantar los procesos de selección objetiva sometiéndose a los reglamentos de tales entidades, excepto en aquellos casos en los cuales el organismo de cooperación internacional sea ejecutor de recursos para consultoría o prestación de servicios estando prohibida la ejecución de obra pública, caso en el cual estarán obligados a aplicar el régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto en el Estatuto de contratación de la Administración Pública y los recursos que ejecuten se someterán al control fiscal.

**PARÁGRAFO 5°.** Queda prohibido a las entidades estatales ejecutar recursos públicos a través de convenios de cooperación con organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacional.

**ARTÍCULO 6°.** *Modifíquese el artículo 30 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:*

Artículo 30. De la estructura de los procedimientos de selección. La licitación se efectuará conforme a las siguientes reglas:

1. El jefe o representante de la entidad publicará por el término de diez (10) días hábiles los estudios previos, el aviso de convocatoria y los proyectos de pliegos de condiciones en el portal de contratación SECOP. Durante este periodo, los interesados podrán hacer comentarios al proyecto de pliegos de condiciones y la entidad estatal, antes de ordenar la apertura, se encuentra obligada a dar respuesta a dichas observaciones.

2. El jefe o representante de la entidad estatal ordenará su apertura por medio de acto administrativo motivado. De conformidad con lo previsto en el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80, modificado por el artículo 87 y por esta ley, la resolución de apertura debe estar precedida de un estudio realizado por la entidad respectiva, en el cual se analice la conveniencia y oportunidad del contrato y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso. Cuando sea necesario, el estudio deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de pre-factibilidad (fase 1), factibilidad (fase 2) e ingeniería de detalle (fase 3).

3. La entidad interesada elaborará los correspondientes pliegos de condiciones, de conformidad con lo previsto en el numeral 5 del artículo 24 de la Ley 80 y el artículo 5° de la Ley 1150 de 2007, en los cuales se detallarán especialmente los aspectos relativos al objeto del contrato, su regulación jurídica, los derechos y obligaciones de las partes, la determinación y ponderación de los factores objetivos de selección y todas las demás circunstancias de tiempo, modo y lugar que se consideren necesarias para garantizar reglas objetivas, claras y completas.

4. Dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al inicio del plazo para la presentación de propuestas,

se celebrará una audiencia con el objeto de precisar el contenido y alcance de los mencionados documentos y de oír a los interesados, de lo cual se levantará un acta suscrita por los intervinientes. Adicionalmente, se celebrará la audiencia para discutir los riesgos del contrato en aplicación del artículo 4° de la Ley 1150 de 2007. Como resultado de lo debatido en la audiencia y cuando resulte conveniente, el jefe o representante de la entidad expedirá las modificaciones pertinentes a dichos documentos y prorrogará, si fuere necesario, el plazo de la licitación hasta por seis (6) días hábiles.

Lo anterior no impide que, dentro del plazo de la licitación, cualquier interesado pueda solicitar aclaraciones adicionales que la entidad contratante responderá en el portal transaccional de SECOP II o quien haga sus veces.

5. El plazo de la licitación, entendido como el término que debe transcurrir entre la fecha a partir de la cual se pueden presentar propuestas y la de su cierre, que tienen los proponentes para preparar y presentar oferta, no podrá ser inferior a diez (10) días hábiles contados a partir del acto de apertura de la licitación.

Cuando lo estime conveniente la entidad interesada, de oficio o a solicitud de un número plural de posibles oferentes, dicho plazo se podrá prorrogar antes de su vencimiento, por un término no superior a la mitad del inicialmente fijado. En todo caso, no podrán expedirse adendas dentro de los tres (3) días anteriores en que se tiene previsto el cierre del proceso de selección, ni siquiera para extender el término del mismo. La publicación de estas adendas solo se podrá realizar en días hábiles y horarios laborales.

6. Las propuestas deben referirse y sujetarse a todos y cada uno de los puntos contenidos en el pliego de condiciones o términos de referencia. Los proponentes pueden presentar alternativas y excepciones técnicas o económicas, siempre y cuando ellas no signifiquen condicionamientos para la adjudicación.

7. De acuerdo con la naturaleza, objeto y cuantía del contrato, en los pliegos de condiciones se señalará el plazo razonable dentro del cual la entidad deberá elaborar los estudios técnicos, económicos y jurídicos necesarios para la evaluación de las propuestas y para solicitar a los proponentes las aclaraciones y explicaciones que se estimen indispensables. Este plazo podrá prorrogarse por el inicialmente fijado en los pliegos de condiciones.

8. Los informes de evaluación de las propuestas permanecerán en la secretaría de la entidad y se publicarán en el portal transaccional por un término de cinco (5) días hábiles para que los oferentes presenten las observaciones que estimen pertinentes. En ejercicio de esta facultad, los oferentes no podrán completar, adicionar, modificar o mejorar los documentos aportados para la ponderación de sus ofertas.

9. Los plazos para efectuar la adjudicación y para la firma del contrato se señalarán en los pliegos de condiciones o términos de referencia, teniendo en cuenta su naturaleza, objeto y cuantía. El jefe o representante de la entidad podrá prorrogar dichos plazos antes de su vencimiento y por un término total no mayor a la mitad del inicialmente fijado, siempre que las necesidades de la administración así lo exijan.

Dentro del mismo término de adjudicación, podrá declararse desierta la licitación conforme a lo previsto en este estatuto.

10. En el evento previsto en el artículo 273 de la Constitución Política y en general en los procesos de licitación pública, la adjudicación se hará de forma obligatoria en audiencia pública, mediante resolución motivada, que se entenderá notificada al proponente favorecido en dicha audiencia. Durante la misma audiencia, y previamente a la adopción de la decisión definitiva de adjudicación, los interesados podrán pronunciarse sobre la respuesta dada por la entidad contratante a las observaciones presentadas respecto de los informes de evaluación.

El acto de adjudicación es irrevocable y obliga a la entidad y al adjudicatario. No obstante lo anterior, si dentro del plazo comprendido entre la adjudicación del contrato y la suscripción del mismo, sobreviene una inhabilidad o incompatibilidad o si se demuestra que el acto se obtuvo por medios ilegales, este podrá ser revocado, caso en el cual la entidad podrá aplicar lo previsto en el inciso final del numeral 11 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993. De igual manera, si la adjudicación se obtuvo por medios ilegales y ya se perfeccionó el contrato, la entidad estatal deberá darlo por terminado de manera anticipada y ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre y podrá adjudicarlo al segundo en orden de elegibilidad en caso que la ejecución del contrato no haya superado el cincuenta por ciento (50%) del mismo. En caso que el segundo en orden de elegibilidad no acepte, no habrá lugar a la adjudicación.

Sin perjuicio de las potestades a que se refiere el artículo 18 de la Ley 80 de 1993, en aquellos casos en que la entidad declare la caducidad del contrato y se encuentre pendiente de ejecución un porcentaje igual o superior al cincuenta por ciento (50%) del mismo, con excepción de los contratos de concesión, se podrá contratar al proponente calificado en el segundo lugar en el proceso de selección respectivo, previa revisión de las condiciones a que haya lugar.

11. Si el adjudicatario no suscribe el contrato correspondiente dentro del término que se haya señalado, quedará a favor de la entidad contratante, en calidad de sanción, el valor del depósito o garantía constituidos para responder por la seriedad de la propuesta, sin menoscabo de las acciones legales conducentes al reconocimiento de perjuicios causados y no cubiertos por el valor de los citados depósito o garantía.

En este evento, la entidad estatal, mediante acto administrativo debidamente motivado, podrá adjudicar el contrato, dentro de los quince (15) días siguientes, al proponente calificado en segundo lugar en el proceso de selección respectivo, previa revisión de las condiciones a que haya lugar. En caso que el segundo en orden de elegibilidad no acepte, no habrá lugar a la adjudicación.

**PARÁGRAFO 1°.** Para los efectos de la presente ley, se entiende por licitación pública el procedimiento mediante el cual la entidad estatal formula públicamente una convocatoria para que, en igualdad de oportunidades, los interesados presenten sus ofertas y seleccione entre ellas la más favorable.

**PARÁGRAFO 2°.** En los procesos de licitación pública para seleccionar contratistas de obra, la oferta estará conformada por dos sobres. Un primer sobre en el cual se deberán incluir los documentos relacionados con el cumplimiento de los requisitos habilitantes, así como los requisitos y documentos a los que se les asigne puntajes diferentes a la oferta económica.

El segundo sobre deberá incluir únicamente la propuesta económica de conformidad con todos los requisitos exigidos en el pliego de condiciones.

**PARÁGRAFO 3°.** En los procesos de licitación pública para seleccionar contratistas de obra pública, las entidades estatales deberán publicar el informe de evaluación relacionado con los documentos de los requisitos habilitantes y los requisitos que sean objeto de puntuación diferente a las ofertas incluída, en el primer sobre, dentro del plazo establecido en el pliego de condiciones.

En estos procesos, el informe permanecerá publicado en el SECOP durante cinco (5) días hábiles, término en el cual los proponentes podrán hacer las observaciones que consideren y entregar los documentos y la información solicitada por la entidad estatal. Al finalizar este plazo, la entidad estatal se pronunciará sobre las observaciones y publicará el informe final de evaluación de los requisitos habilitantes y los requisitos objeto de puntuación distintos a la oferta económica.

Para estos procesos, el segundo sobre, que contiene la oferta económica, se mantendrá cerrado hasta la audiencia efectiva de adjudicación, momento en el cual se podrán hacer observaciones al informe de evaluación, las cuales se decidirán en la misma. Durante esta audiencia se dará apertura al sobre, se evaluará la oferta económica a través del mecanismo escogido mediante el método aleatorio que se establezca en los pliegos de condiciones, corriendo traslado a los proponentes habilitados en la misma diligencia solo para la revisión del aspecto económico y se establecerá el orden de elegibilidad.

En aquellos eventos cuando se abran las propuestas económicas, si la entidad estatal encuentra que se hace necesario requerir a uno o varios oferentes por considerar que la oferta económica es artificialmente baja, deberá garantizar que el rechazo o la admi-

sión de la propuesta para que siga compitiendo se deberá decidir

Antes de determinar cuál es la fórmula aleatoria para ponderar los puntos para la oferta económica.

**ARTÍCULO 7°. Modifíquese el artículo 40 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:**

Artículo 40. Del contenido del contrato estatal. Las estipulaciones de los contratos serán las que, de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, correspondan a su esencia y naturaleza.

Las entidades podrán celebrar contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales.

En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse modalidades, condiciones y, en general, cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta ley y a los de la buena administración.

En los contratos de empréstito o cualquier otra forma de financiación de organismos multilaterales, podrán incluirse previsiones y particularidades contempladas en los reglamentos de tales entidades, que no sean contrarias a la Constitución o a la ley.

**PARÁGRAFO 1°.** En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato.

Se entiende por anticipo un recurso público que se gira de manera previa a la iniciación del contrato o concurrente con su iniciación, que luego debe ser amortizado por los pagos pactados en el contrato hasta ser amortizado en su totalidad y, por tal razón, no pierde su naturaleza de dinero público al ser administrado por el contratista, y se podrá pactar solo en los contratos de tracto sucesivo. Cuando la entidad estatal no gire al inicio de la ejecución del contrato el anticipo pactado, deberá reconocer intereses moratorios, para lo cual se aplicarán las reglas establecidas en la ley. Para su administración, el contratista beneficiario de ese giro deberá constituir una fiducia mercantil a su costa para crear un patrimonio autónomo con una sociedad fiduciaria autorizada para ese fin por la Superintendencia Financiera de Colombia, a la cual la Entidad Estatal debe entregar el valor del anticipo.

Los recursos entregados por la Entidad Estatal a título de anticipo dejan de ser parte del patrimonio de esta para conformar el patrimonio autónomo, pero sin perder la naturaleza de recursos públicos. En consecuencia, los recursos del patrimonio autónomo y sus rendimientos son autónomos y son manejados de acuerdo con el contrato de fiducia mercantil.

En este caso, la sociedad fiduciaria debe pagar a los proveedores, con base en las instrucciones que reciba del contratista, las cuales deben haber sido autorizadas por el Supervisor o el Interventor,

siempre y cuando tales pagos correspondan a los rubros previstos en el plan de utilización o de inversión del anticipo.

Se entiende por pago anticipado un pago que se efectúa con la iniciación del contrato estatal y se pacta para contratos de ejecución instantánea.

En los contratos de obra siempre se otorgará un anticipo al menos del 25% del valor total del contrato.

En los contratos de interventoría, la remuneración del contratista será la que determine la entidad estatal, sin que sea permitida la remuneración para la interventoría de los contratos de obra, por avance de la misma.

**PARÁGRAFO 2°.** Cuando haya necesidad de modificar el plazo o el valor convenido, se suscribirá un contrato adicional que no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado este en salarios mínimos legales mensuales. Para los contratos de obra, el contrato adicional permitirá incorporar las obras no previstas u obras complementarias o las mayores cantidades de obra, siempre que no exceda del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales.

**PARÁGRAFO 3°.** CONTINUIDAD DE LA INTERVENTORÍA. Los contratos de interventoría, sin el límite previsto en el presente contrato, podrán prorrogarse por el mismo plazo que se haya prorrogado el contrato objeto de vigilancia y un (1) mes más para recibir el objeto respectivo del contrato.

**PARÁGRAFO 4°.** Para la ejecución de los contratos de interventoría es obligatoria la constitución y aprobación de la garantía de cumplimiento hasta por el mismo término de la garantía de estabilidad del contrato principal; el Gobierno nacional regulará la materia. En este evento, podrá darse aplicación al artículo 7° de la Ley 1150, en cuanto a la posibilidad de que la garantía pueda ser dividida, teniendo en cuenta las etapas o riesgos relativos a la ejecución del respectivo contrato.

**ARTÍCULO 8°. Modifíquese el inciso tercero del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:**

**ARTÍCULO 41. DEL PERFECCIONAMIENTO DEL CONTRATO.**

Los contratos estatales *son intuito personae* y, en consecuencia, una vez celebrados, no podrán cederse sin previa autorización escrita de la entidad contratante. En caso de que se haya iniciado un proceso sancionatorio por incumplimiento del contrato en desarrollo del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, no se podrá autorizar la cesión del contrato hasta tanto quede ejecutoriado el acto administrativo sancionatorio.

**ARTÍCULO 9°. Modifíquese el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:**

**Artículo 42.** De la urgencia manifiesta. Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del

servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; y cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas.

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

**PARÁGRAFO.** Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.

**ARTÍCULO 10. *Modifíquese el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:***

**Artículo 43.** Control de la contratación de urgencia. Cuando se haga uso de la contratación de urgencia, se observará el siguiente procedimiento:

1. Al siguiente día de haberse expedido el acto administrativo por medio del cual se declara una urgencia manifiesta, la entidad estatal correspondiente remitirá copia del acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos y de la actuación y de las pruebas de los hechos, para las entidades del orden nacional y departamental a los Tribunales Administrativos y para los Municipios y Distritos al juez administrativo con competencia en el domicilio de la autoridad que hizo uso de ella, que resolverá en única instancia.

2. El juez competente dará traslado al Ministerio Público por un término de cinco (5) días, ordenará su fijación en lista por el mismo término y citará y oírá en audiencia al servidor público que declaró la urgencia.

3. El juez competente se pronunciará dentro de los diez (10) días siguientes a la celebración de la audiencia sobre la existencia de los hechos y circunstancias constitutivas de la urgencia y, con base en los elementos de convicción que obren en el proceso, declarando la legalidad. En caso de ilegalidad, compulsará copias a los organismos de control y penales para lo de su competencia.

4. Si lo resuelto por el juez competente mediante sentencia ejecutoriada es en el sentido de que la urgencia manifiesta fue declarada ilegalmente, notificará a la autoridad administrativa que la expidió por el medio más expedito y rápido, a efectos de que proceda a más tardar el día siguiente a decretar la terminación unilateral del contrato, órdenes de obra o de servicios o adquisición que se encuentren en ejecución y proceda a la liquidación en el estado en que se encuentren a la fecha.

**ARTÍCULO 11. *Informes de Colombia compra eficiente.***

La Agencia Colombia Compra Eficiente establecerá indicadores que permitan establecer el impacto de la utilización de pliegos tipo y

las medidas que se adoptan en la presente ley, en materia de participación de oferentes en los procesos de selección de contratistas. Una vez entrada en vigencia la presente ley, la Agencia de Colombia Compra Eficiente presentará dentro de los dos meses siguientes un cronograma de entrada en vigencia de los pliegos tipo que aún no han sido reglamentados y las fechas en las cuales entraría a regir la plataforma SECOP II en todas las entidades estatales que aún están tramitando sus procesos en la plataforma SECOP I.

**ARTÍCULO 12.** Control para recursos de desastres. Modifíquese el artículo 95 de la Ley 1523 de 2012, el cual quedará así:

**“Artículo 95. Control para recursos de desastres.** Facúltese a la Contraloría General de la República para que ejerza control preventivo y concomitante, y control posterior sobre la contratación y el manejo de los recursos propios del municipio, departamento, inclusive cuando se utilicen recursos propios cuando sean destinados para atención y prevención de desastres, o en su defecto, a cualquier entidad estatal cuando los recursos utilizados provengan del Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres.

La Contraloría General de la República habilitará un espacio de publicidad y transparencia donde se relacionen los casos de vigilancia y auditoría adelantados, ya sea que se inicien de oficio, a petición de parte o por informe de servidor público, debiendo informar a la ciudadanía los hechos, el valor de la inversión u obra realizada, las autoridades que participan de la mencionada ejecución y las acciones que ha adelantado el órgano de control con el fin de ejercer el control sobre la misma. En este mismo espacio, existirá un canal para la interposición de denuncias sobre el control a la contratación y manejo de recursos relacionados con la atención y prevención de desastres.

Así mismo, la Contraloría General de la República dará prelación y trámite preferencial a las denuncias que se hagan en el marco del control social por parte de la ciudadanía, relacionadas con presuntos actos de corrupción o actos de desviación de poder que involucren recursos del Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, o cuando las inversiones estén orientadas a la atención y prevención de desastres.

El Contralor General de la República deberá rendir un informe por escrito al Congreso de la República sobre el cumplimiento de la presente disposición y el ejercicio del control a las inversiones y la contratación para la atención y prevención de desastres.

**ARTÍCULO 13. *Derogatorias.***

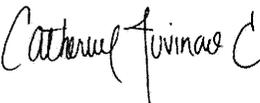
Con la presente ley se derogan todas las normas que le sean contrarias y en especial se derogan los artículos 9° y 17 de la Ley 1150 de 2007, los artículos 85 y 88 de la Ley 1474 de 2011, los artículos 220 y 224 del Decreto número 092 de 2012, los artículos 1°

y 5° de la Ley 1882 de 2018 y el párrafo del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022.

**ARTÍCULO 14. Vigencia.**

La presente ley empieza a regir a partir de su promulgación, con excepción de los artículos que señalan términos más amplios.

Atentamente,

 Cristian Danilo Avedaño Fino Representante a la Cámara por Santander Partido Alianza Verde	 CAROLINA GIRALDO BOTERO Representante a la Cámara Departamento de Risaralda
 FABIAN DIAZ PLATA Senador de la República	 CATHERINE JUVINAO CLAVIJO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde
 DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Representante a la Cámara por el Valle del Cauca. Partido Alianza Verde.	

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. OBJETO DEL PROYECTO**

El presente proyecto de ley tiene por objeto introducir modificaciones al Estatuto General de Contratación con el fin de garantizar los principios de transparencia.

**2. JUSTIFICACIÓN**

Si bien hasta la fecha se han adoptado distintas modificaciones al Estatuto de Contratación de la Administración Pública, las mismas no han logrado el efecto esperado. La corrupción administrativa se enquistó en la contratación estatal; léase, por ejemplo, la Ley 1150 de 2007, que intentó detener el direccionamiento de procesos de selección con los conocidos “pliegos sastré” y por ello propuso en el artículo 5° que los requisitos habilitantes fueran “adecuados” y “proporcionales” con la naturaleza del contrato y con su valor; y luego la expedición de la Ley Anticorrupción, Ley 1474 de 2011 (Ley Anticorrupción), que aumentó las penas y creó nuevas inhabilidades; y no lo lograron. Pese a ese esfuerzo legislativo, los índices de corrupción no disminuyen.

Consideramos que no ha sido suficiente, porque todos los días saltan a la vista hechos que muestran que el direccionamiento de algunas licitaciones públicas se sigue presentando en la actualidad. Para la muestra, un botón: de los 53 convenios interadministrativos que el Ministerio del Interior suscribió con varios municipios en desarrollo del programa de gobierno “SACUDETE” (enero a mayo de 2022), se generaron licitaciones públicas en los municipios, con un solo oferente a pesar del valor de cada licitación, que era superior a mil millones de pesos para construir infraestructura deportiva.

Recientemente, los medios de comunicación denunciaron la apropiación de quinientos mil millones de pesos (\$500.000.000) con la ejecución del Sistema General de Regalías para garantizar la implementación del proceso de paz y a través de los OCAD-Paz. La mayoría de proyectos viabilizados presentan dos constantes que me permito resaltar: (a) se les terminaron adjudicando a entidades estatales no sometidas al régimen de contratación pública, con lo cual se evadió el proceso de selección de licitación pública, que era el que correspondía (teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones y el monto de los recursos); y (b) no se aplicaron las normas relativas a los pliegos tipo, dentro de los pliegos de condiciones, como corresponde para proyectos de infraestructura vial, por la misma razón.

Con fundamento en lo expuesto, se propone un proyecto de reforma a las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y la Ley 1474 de 2011 en diez frentes que permitirían concretar la responsabilidad de las entidades contratantes, así como de los participantes en los procesos de contratación en sus distintas facetas. Además, se busca con esta reforma colocar reglas de participación en los procesos de selección que garanticen verdaderamente la transparencia, la libre concurrencia y la pluralidad de oferentes.

Las modificaciones serían las siguientes:

1) Como se ha reseñado por parte de la doctrina, puede hablarse del abuso de la figura del contrato interadministrativo al utilizarse para acudir al régimen excepcional de entidades estatales no sometidas al régimen de contratación de la administración pública, con lo cual se evitan los procesos de convocatoria pública. En la historia de las investigaciones por este uso inadecuado, se hace patente que primero se utilizaba la figura con las cooperativas, luego con las entidades de educación superior y ahora el vehículo son las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta del orden nacional, departamental y municipal.

2) La última modificación a esta institución que obró la Ley 2195 de 2022 (artículo 56) no logró cerrar la brecha que había quedado abierta en el artículo 2°, numeral 4, literal c) de la Ley 1150/07. En efecto, en la Ley 2195 de 22, aunque se estableció la regla general conforme a la cual los contratos que se suscribieran en desarrollo de un convenio o contrato interadministrativo se sujetan al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y a los documentos tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública, creó una excepción para cuando el convenio o contrato interadministrativo se suscribiera con instituciones de educación superior públicas, empresas sociales del Estado, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales del Estado “únicamente en cuanto a la contratación de su giro ordinario”. Lo que está sucediendo en la práctica es que todas las entidades estatales con régimen excepcional se acogieron a la excepción y se volvió al problema inicial,

evitar procesos (licitatorios y/o evitar aplicar los documentos tipo).

En el documento “Guía Práctica COMBATIR LA COLUSIÓN EN LAS LICITACIONES”, editado por la Superintendencia de Industria y Comercio, se señala que las conductas de aquellos empresarios que se apartan de la sana competencia y realizan actos con el fin de no competir son sancionadas conforme a lo dispuesto por la Ley 155 de 1959 y el Decreto número 2153 de 1992, normas que establecen que los actos, acuerdos y causales de abuso de posición dominante se consideran contrarios a la libre competencia. En los casos en los cuales el Estado actúa como consumidor por intermedio de la contratación pública, el decreto prohíbe los acuerdos que se presenten entre los proponentes para no competir, para la distribución de adjudicaciones de contratos, para la distribución de concursos o para la fijación de términos de las propuestas, por violar normas de la libre competencia.

Dentro de las funciones del Superintendente de Industria y Comercio reguladas en el artículo 4° del Decreto número 2153 de 1992, modificadas por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, le corresponde, por violación de cualquiera de las disposiciones sobre la protección de la competencia, imponer, por cada violación y a cada infractor, multas a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio, hasta por la suma de 100.000 salarios mínimos mensuales vigentes, y si resulta ser mayor, hasta el 150% de la utilidad derivada de la conducta por parte del infractor. Agrega la norma que la persistencia en la conducta infractora será circunstancia de agravación para efectos de la graduación de la sanción. Luego, el artículo 47 del mismo decreto establece que son acuerdos contrarios a la libre competencia el regulado en el numeral 9 y en los siguientes términos:

*“9. Los que tengan por objeto la colusión en las licitaciones o concursos o los que tengan como efecto la distribución de adjudicaciones de contratos, distribución de concursos o fijación de términos de las propuestas”.*

Para la guía, la colusión no es una conducta que afecta solamente a los demás oferentes que no participaron en un acuerdo colusorio, sino que consecuentemente tiene un impacto directo en el mercado al incrementar los precios de los bienes y servicios contratados, generando así desequilibrios en el gasto público. Agrega que los contratos estatales representan valiosas oportunidades de negocios para cualquier particular. Esta característica los hace nichos propicios para la colusión en virtud del tamaño de las contrataciones, los montos involucrados y la complejidad en la normatividad. Indica que, según estudios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), las adquisiciones del sector público representan hasta el 15% del Producto Interno Bruto (PIB), lo que convierte a la contratación pública en un componente importante de la actividad económica de cualquier país, y hace a su vez urgente y necesario el diseño de políticas

orientadas a la disminución y detección de la colusión en las licitaciones públicas.

Lo anterior supone una validez relevante por los efectos nocivos que representa la colusión o fraude entre licitantes en la contratación pública, sobre todo por lo que representa para la economía y para la distribución equitativa de negocios entre los proveedores, constructores y prestadores de servicios que se animan a contratar con el Estado. Sin embargo, si bien hay un sistema que regula que esta práctica pueda ser objeto de investigación y con consecuencias graves para quien incurre en esta práctica, ello no determina que quien violó este régimen le impida volver a contratar con el Estado. Es decir, un empresario pudo haber sido sancionado por violación de la libre competencia al ponerse de acuerdo con otros empresarios y tratar de influir en una decisión de una adjudicación en detrimento de los otros empresarios y del propio Estado colombiano, por cuanto es posible que la manipulación de la decisión pudiera determinar no adjudicar a la oferta más conveniente en virtud del principio de selección objetiva.

Por lo anterior, proponemos que una persona natural o jurídica que haya sido sancionada con la imposición de una multa por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio, derivado de la violación de las normas de libre competencia y específicamente de aquellas conductas en donde haya incurrido en colusión o fraude en licitaciones o concurso o en la distribución de adjudicaciones de contratos, también sea objeto de una inhabilidad por cinco años.

3) La falta de maduración de los proyectos sigue generando vacíos en su estructuración, como lo viene demostrando la sucesiva jurisprudencia del Consejo de Estado, el cual ha considerado que en la fase precontractual se encuentran deficiencias de planificación, como por ejemplo sucede con la falta de disponibilidad de los predios, lo que, a posteriori, no permitiría la ejecución del contrato o que este no podrá ejecutarse en el tiempo acordado. En otras palabras, la planificación del proyecto obliga a las entidades a la racionalización y organización de sus acciones y actividades con el fin de lograr el fin del contrato, que es el interés general a través de los contratos estatales.

Es así como se requiere que desde los estudios previos se puedan establecer los precios reales del mercado y así permitir evaluar objetivamente las condiciones del contrato. Se requiere, desde la elaboración de los estudios previos, analizar todos los factores jurídicos, económicos, técnicos, materiales, operativos, temporales, climáticos, etc., que sean previsibles y aseguren la mayor probabilidad de que la ejecución del objeto del contrato se lleve a feliz término. Un asunto importante, advierte la jurisprudencia, es la determinación de la duración del objeto contractual, ya que permite fijar el costo real del negocio proyectado y así se asegura la conmutatividad del contrato estatal.

En consecuencia, consideramos que es necesario regular la fase de maduración de los proyectos de inversión para reducir los riesgos de contratos que no pueden ser ejecutados, o su ejecución se convierta en más onerosa para la administración pública. Para tal fin se propone la implantación de la gestión de proyectos bajo estándares internacionales tales como el PMI. A continuación, se presenta una descripción de lo que serían las oficinas de gestión de proyectos estatales que, por supuesto, no pueden servir de vehículo para ampliar la burocracia.

#### Gestión de proyectos.

Al tener una cantidad tan numerosa de entidades generando proyectos, compras, programas y, en general, adquisiciones, las condiciones son suficientes para pensar que debemos tener una gestión de proyectos unificada y acorde a las últimas tendencias y estándares que se vienen implementando a nivel internacional.

El objetivo de buscar un lenguaje universal para los proyectos es un tema que viene implementándose hace más de 40 años y esto ha generado estándares, normatividades y lineamientos a nivel mundial muy reconocidos en el sector privado y cada vez más en el sector público. El estándar ANSI/PMI 99-001-2017 del PMI (Project Management Institute) es el referente que se ha establecido globalmente en grandes operaciones e igualmente en entidades estatales de países como Canadá, Estados Unidos, Singapur, Qatar y Reino Unido, e igualmente en organizaciones internacionales con operaciones a nivel mundial como la ONU o el BID, que ha generado su propia metodología denominada PM4R (Project Management for Results) enfocada a contratación de proyectos de inversión.

#### BIM (Building Information Modeling).

El BIM hace referencia a una metodología de trabajo colaborativo basada en la generación e intercambio de datos entre todas las partes del proyecto. Sobre la base de estos datos, es posible gestionar todo el ciclo de construcción de un proyecto, desde la idea y diseño hasta la realización. BIM incorpora información geométrica 3D, de tiempos 4D, de costos 5D, ambiental 6D y de mantenimiento 7D.

El ciclo de vida y el proceso de maduración de proyectos.

La contratación pública y los esfuerzos por controlar la corrupción en esta se enfocan en el proceso de compra o de selección del contratista. Lograr un proceso adecuado en esta fase del proyecto ha sido objeto de esfuerzos, incluyendo los pliegos tipo y la gestión de los entes de control. Estos esfuerzos deben ser realizados en todas las fases de un proyecto y para esto se debe estandarizar el CICLO DE VIDA de los proyectos y programas, y determinar en cada fase de este ciclo los procesos adecuados bajo una estandarización de todos los parámetros de costos, tiempos y alcance.

Tener un ciclo de vida establecido, estándares y mejores prácticas implementadas y acompañadas de

metodologías y desarrollos tecnológicos aplicados como BIM (Building Information Modeling) nos permite garantizar la maduración de los proyectos, optimización de recursos y minimizar riesgos de corrupción.

Sistemas de información, gestión documental y bases de datos.

Las aplicaciones tecnológicas disponibles en la actualidad, unidas a la capacidad de gestión de datos que se permiten a través de grandes bases y sistemas de información, son garantía de la implementación de un control documental y una gestión de proyectos adecuada que permite a las entidades el control de la información e igualmente el establecer parámetros históricos que brindan retroalimentación y la seguridad de lograr rangos de tiempos y precios adecuados para la elaboración de los presupuestos y programas de obra.

Tener el control de la información y su adecuada gestión permite que el origen de los nuevos proyectos sea basado en lecciones aprendidas y en información actual, así como el establecer mecanismos abiertos de monitoreo y control.

#### Información para monitoreo y control público.

El trabajo de las OGP promueve, además, la transparencia ante los ciudadanos, pues las herramientas tecnológicas disponibles en la actualidad permiten generar sistemas de monitoreo y control social que logran informar en tiempo real el avance y estado de las inversiones públicas.

En conclusión, la indebida elaboración de los estudios previos puede generar que el objeto del contrato no pueda ejecutarse o que su ejecución va a depender de situaciones indefinidas o inciertas por necesitar de decisiones de terceros, o que los tiempos de ejecución del contrato no podrán cumplirse y puede sobrevenir un incumplimiento de las partes contratantes, en detrimento patrimonial para el Estado por los sobrecostos en que habrá de incurrir por el retardo o diferentes situaciones que afecten la ejecución normal del objeto contractual.

Lo anterior genera la necesidad de regular con mayor detalle la obligación de las entidades estatales de planificar los contratos en sus especificaciones técnicas, sobre todo en lo que tiene que ver con los proyectos de infraestructura.

4) Las cláusulas excepcionales son inherentes a la contratación pública por tener origen en el poder público, y así se contemplaba en el derogado Decreto número 222 de 1983. Por lo tanto, se propone que todos los contratos tengan pactadas dichas medidas de control y vigilancia.

En estos términos, la fuente que justifica la existencia de las cláusulas excepcionales al derecho común es el poder público. Afirma Benavides que los poderes unilaterales no son el resultado de una regla positiva, sino de una prerrogativa del poder público, cuyo fundamento se encuentra fuera del contrato, en los privilegios con los cuales debe contar la administración para lograr sus fines públicos. Esta

naturaleza extracontractual por encima del contrato explicaría las razones por las cuales no es necesaria una consagración positiva y, además, que no se necesita que las partes las pacten e incluso que la misma ley las consagre, pues son inherentes a la administración y por eso no son disponibles por las partes, lo que conllevaría a que la administración no pueda renunciar a ellas.

Por lo tanto, la fuente legítima se encuentra en las potestades públicas de preservación del interés general y las responsabilidades de la administración en el mantenimiento del correcto desarrollo y prestación de los servicios públicos. Bajo ese nuevo criterio, todos los contratos estatales deben gozar de esta prerrogativa y así el Estado no pierde el control y vigilancia sobre los contratos que debe vigilar para que se cumplan las finalidades, que es indudablemente el interés general. En segundo lugar, se propone ampliar a todos los contratos estatales que suscriban las entidades estatales las cláusulas excepcionales al derecho común y así reducir las interpretaciones que la jurisprudencia ha señalado frente a la aplicación o no de los medios de control, como son la terminación, modificación e interpretación unilaterales, la declaratoria de caducidad y la cláusula de reversión, incluyendo la posibilidad de hacer efectiva la cláusula de multas y cláusula penal pecuniaria por acto administrativo, todo con el objeto de ampliar la protección del interés general que demanda la aplicación de estos mecanismos excepcionales y de privilegio para el Estado.

Cuando se presentaron los casos de corrupción en la concesión de Bogotá-Girardot, el interventor del contrato incurrió en un grave incumplimiento que no se pudo detener a tiempo, en razón de que la Administración Pública no tenía los instrumentos para imponer la caducidad al contrato de consultoría, por cuanto la norma no tenía contemplado que se pudieran pactar en este tipo de contratos.

Recientemente, en un contrato de aporte, se pactaron las cláusulas excepcionales donde el contratista allegó a la entidad estatal una póliza de seriedad como garantía bancaria que no reconoce la entidad financiera, y allegó la garantía bancaria para garantizar el cumplimiento del contrato que tampoco reconoce la entidad financiera; por lo tanto, se declaró la caducidad del contrato, estando la duda de si en este tipo de contratos no es válido su pacto, o si al tratarse de un contrato de prestación de servicios de internet también se entiende que las pueden pactar las partes contratantes.

5) Para los convenios de cooperación, se ha sostenido que han generado un abuso del convenio de cooperación con organismos de cooperación internacional que con su propio régimen han ejecutado recursos estatales, cuando la filosofía de estos convenios de asociación era que la propia entidad fuera el órgano ejecutor; por lo tanto, se propone que no sea posible ejecutar recursos públicos a través de Organismos de Cooperación Internacional.

6) Los medios de comunicación se han encargado de denunciar prácticas de corrupción, y una de ellas se presenta en la licitación pública respecto de su trámite por parte de las entidades estatales, y es que se han denominado Licitaciones Express, que son procesos de convocatoria pública en la cual se conceden términos muy cortos para preparar y presentar ofertas por parte de los interesados, y a pesar de que estos solicitan una prórroga de dicho plazo, la entidad estatal se resiste a concederlo con el argumento de la necesidad de adjudicar prontamente, en clara vulneración del derecho a la igualdad y libre competencia económica. Para la muestra podemos ilustrar un proyecto del municipio de Chía (Cundinamarca) con la Licitación Pública número LP-29-20187, en el cual, al analizar cómo se surtió el proceso, encontramos que se presentaron sucesivas observaciones al mismo sobre el tiempo demasiado corto para preparar y presentar la propuesta, sobre todo en referencia al diligenciamiento de 1.500 ítems de obra. Esta solicitud no fue atendida por el alcalde de dicho municipio, propiciando que no se presentara ningún proponente, obligando a declarar desierta la licitación y luego ordenar la apertura para un proceso de selección abreviada donde solo se obtuvo un solo proponente, caso analizado por la doctrina.

Para: Óscar González, el zar anticorrupción, identificó en la revista Cambio las diez modalidades más utilizadas, y una de ellas es la Licitación Express, en donde los funcionarios públicos ordenadores de gasto, de común acuerdo con los contratistas, establecen términos muy breves para el diseño, preparación, elaboración y presentación de las propuestas que serán consideradas. Explica que en una semana abren el proceso, fijan fecha para la presentación de las propuestas y establecen en un mismo día la visita y la audiencia de aclaraciones y el plazo para formular observaciones. Solo el que está escogido está en capacidad de cumplir, y los demás quedan por fuera por razones de tiempo y distancia.

Por lo tanto, se requiere regular los plazos de la licitación pública para obstaculizar esta mala práctica administrativa.

7) La línea jurisprudencial del Consejo de Estado no ha sido uniforme en la calificación de la naturaleza jurídica del anticipo y eventualmente hay lagunas en la ley que han permitido, en la ejecución de contrato, que el recurso público sea girado al mismo contratista cuando la pretensión del control de esta institución cuando introdujo la fiducia mercantil era girarle directamente a los fabricantes o distribuidores. Por lo tanto, se requiere introducir una mejor reglamentación de la institución para facilitar que los contratistas tengan aportes estatales que permitan el financiamiento de los primeros gastos del contrato y faciliten un mayor número de proponentes.

En la sentencia del Consejo de Estado del 19 de febrero de 2021, Expediente número 65277, considera el anticipo como un recurso que debe

ser amortizado y que se concibe como una herramienta de apalancamiento financiero para que el contratista pueda hallar solvencia y dar inicio a las actividades estipuladas en desarrollo del objeto del contrato, posición compartida en la Sentencia del 3 de noviembre de 2020, Expediente número 47760, donde señala que el recurso del anticipo debe ser amortizado. Así mismo, siguiendo esta línea jurisprudencial, encontramos la Sentencia del 5 de julio de 2006, Expediente número 24812, que califica el anticipo como dinero público que sigue perteneciendo a la entidad contratante mientras el contratista no lo amortice totalmente, por cuanto es el adelanto del precio que aún no se ha causado, y su pago tardío genera intereses moratorios. Que sea un pago previo a la iniciación del contrato también se indicó en la Sentencia del 28 de abril de 2021, Expediente número 45298. Sobre el pago a tiempo del anticipo también se pronunció la Sentencia del 7 de septiembre de 2020, Expediente número 43877.

Por su parte, en contravía con la línea jurisprudencial, el Consejo de Estado en Sentencia del 12 de febrero de 2014, Expediente número 31682, sostuvo que el anticipo no es un préstamo, sino que en realidad constituye una modalidad de pago que las partes en desarrollo de su autonomía de la voluntad libremente pueden convenir, sea anticipo o pago anticipado. Es una obligación que asume la entidad y por ello es válido reconocer intereses moratorios.

Por lo anteriormente expuesto, se hace necesario determinar la naturaleza jurídica del anticipo y las consecuencias jurídicas por su pago tardío.

Por otra parte, se considera que se hace necesario aclarar la modificación de los contratos para establecer con más exactitud que la ampliación en plazo y en valor se deba celebrar en virtud no de una adición, sino de un verdadero contrato adicional, toda vez que a través de la variación del plazo inicialmente pactado o del valor se están modificando las condiciones inicialmente fijadas en el contrato. Para modificar tanto el plazo como el valor, la entidad estatal debe justificar las razones por las cuales desplaza el cumplimiento del interés general que persigue el contrato estatal, como bien estableció la Corte Constitucional en la Sentencia C-400 de 1999, no solo frente al plazo, sino en el mayor valor que ahora debe reconocerle al contratista. Aclarando que, cuando se trata de mayores cantidades de obra, no se requiere de suscribir un contrato adicional, toda vez que las partes, en principio de autonomía de la voluntad, definieron las especificaciones técnicas por parte de los pliegos de condiciones y el contratista le fijó el precio unitario de cada ítem con la propuesta económica.

Adicionalmente, en el contrato de consultoría que comprende, de acuerdo con el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, entre otras actividades, los estudios, diseño e interventoría, se trata de trabajos intensivos que emplean recurso humano técnico y profesional, y por ello su presupuesto se calcula teniendo en cuenta la formación académica de las personas, la dedicación

requerida y el tiempo de duración de la actividad. Así las cosas, independientemente de la eficiencia con que desarrolle el contrato el constructor, el interventor debe mantener su plantilla de personal y, por tanto, no resulta ni procedente ni equitativo que se pretenda cancelar el servicio prestado por el personal de la interventoría en función del avance de obra.

En efecto, es un error pretender calcular el costo de la interventoría en función del valor del contrato de construcción, pues el primero depende del personal que requiera y no de los costos de construcción que pueden elevarse por efectos de superiores especificaciones y, no por ello, debe ser más onerosa la interventoría.

Remunerar la interventoría en función del avance de obra nos llevaría al absurdo de negar el pago a un interventor diligente que con su personal advirtió, apremió y sustentó la sanción de un contratista que está atrasado en la obra, y esa circunstancia detectada y por la cual se le debe pagar al interventor, se haría nugatoria porque la obra no avanza. Esta situación estaría no solo sancionando al incumplido, sino también al interventor al negarle el pago.

En síntesis, podemos afirmar que, mientras haya actividad del constructor, debe haber presencia de la interventoría y, por ende, remuneración de la misma. Pues, de lo contrario, podría presentarse un enriquecimiento sin causa a favor del contratante que recibe un servicio y no cancela valor alguno por el mismo. Finalmente, consideramos que se le debe conceder al interventor del contrato un mes adicional de remuneración de sus servicios para que reciba el contrato y proyecte la correspondiente liquidación de mutuo acuerdo.

8) Se está volviendo de común ocurrencia acudir al expediente de la cesión del contrato cuando se presentan dificultades y atrasos en la ejecución del mismo y, lo que debiera ser una sanción por incumplimiento, se convierte en una posibilidad de negocio para el contratista incumplido.

Esta mala práctica resulta inaceptable y, por tanto, es imperativo regular la forma en que se pueden ceder los contratos por imposibilidad cierta de continuar su ejecución, y sancionar, antes de la cesión, a quien quiere evadir la responsabilidad que asumió al presentar la oferta y suscribir el contrato.

Un caso que puede ilustrar lo dicho en párrafos precedentes lo publicó el diario *Vanguardia* de Bucaramanga en su edición del domingo 21 de agosto de 2023, bajo el titular “Los enredos que han impedido que Barrancabermeja tenga su propia PTAR”.

Establece la Unidad Investigativa de *Vanguardia* que un contrato suscrito en septiembre de 2016, con un plazo de 37 meses, a hoy solo tenga un avance del 28%, y ni los integrantes del consorcio interventor ni los del consorcio constructor hoy estén al frente de sus contratos, pues o renunciaron a la ejecución en el caso del interventor o vendieron

su participación en el caso de los dos miembros del consorcio constructor.

Sin duda alguna, el cambio de constructores e interventores afecta el desarrollo de los proyectos y, por ende, al contratante y a la comunidad. Por ello, debe ser objeto de sanción quien no honra su compromiso contractual y “vende el problema”, en lugar de asumir su responsabilidad y culminar el contrato. Por todo lo anterior, es que se regula la cesión de los contratos cuando se realizan para pretender evitar una sanción por incumplimiento.

En esos términos consideramos que, si hay un atraso en la ejecución del contrato, es deber de las entidades estatales iniciar los procedimientos por incumplimiento del contrato de conformidad con la aplicación del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y evitar que, para eludir una sanción contractual como la aplicación de una multa, hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria e incluso decretar la caducidad del contrato, se solicite la cesión del contrato. Por lo tanto, para evitar esta mala práctica, proponemos entonces que, si se solicita la cesión del contrato y este está en curso o se haya iniciado una actuación administrativa encaminada a demostrar el incumplimiento para imponer una sanción contractual, entonces solo opere la cesión una vez que se haya proferido acto administrativo sancionatorio debidamente ejecutoriado.

9) La urgencia manifiesta, ha dicho la doctrina, requiere de una reforma a la institución y a su sistema de control para que pase del control fiscal inútil al control judicial más eficiente y que tenía el proyecto presentado por el Ejecutivo y modificado en los trámites legislativos.

El primer problema radica en el presupuesto para declarar la urgencia manifiesta, el cual genera que cualquier proceso de selección que no permite adelantar una convocatoria sea tramitado por esta vía excepcional, y adicionalmente el control de legalidad se adjudicó a los organismos de control fiscal, y su pronunciamiento no tiene efectos cuando declara la ilegalidad del acto de declaratoria de urgencia manifiesta, por cuanto al ser un acto administrativo no detiene la actuación irregular, además que los tiempos que le ha demandado ese pronunciamiento se extienden al tramitarlo en doble instancia, conociendo casos en los cuales se demoró hasta cinco años para pronunciarse sobre la ilegalidad de la actuación administrativa sometida a su control.

Lo indagado por la doctrina demostró que los controles eran deficientes y permitían el abuso de esta institución en contra del trámite regular, esto es, adelantar el proceso de convocatoria pública. Se evaluaron declaratorias controladas por la Contraloría General de la República en el periodo 1994-1998. Así se presentan los antecedentes de esta institución:

- La Ley 110 de 1912, artículo 27, Urgencia evidente.

- Ley 61 de 1921, Urgencia evidente. Cubrimiento de necesidades inmediatas de orden público o seguridad nacional, o la amenaza de una calamidad como una epidemia o una inundación, por el Consejo de Ministros.

- Ley 4ª de 1964, Calamidad o grave perjuicio social.

- Decreto número 150 de 1976, Urgencia evidente. Necesidades inmediatas de orden público, seguridad nacional o calamidad pública declarada por el Consejo de Ministros.

- Decreto Ley 222 de 1983, Urgencia Evidente. Necesidades actuales previsibles de orden público, seguridad nacional o calamidad pública.

Revisando el Proyecto de Ley 149 de 1992, posterior Ley 80 de 1993, en su artículo 37 relativo al control de la contratación de urgencia, se propuso como sistema de control de legalidad que, una vez celebrados los contratos adjudicados por urgencia manifiesta, estos y el acto administrativo que la declaró se enviarían al Tribunal Administrativo del domicilio de la autoridad. No establece un plazo para que se pronuncie y la sentencia es susceptible de recurso de apelación ante el Consejo de Estado, que tiene un mes para decidir sobre la ilegalidad de la actuación administrativa.

Es necesario aclarar que, en el trámite legislativo, en la ponencia en el segundo debate, se modificó el control de legalidad y pasó a ser competente la autoridad de responsabilidad fiscal del orden territorial correspondiente, que debía decidir en los siguientes dos meses de radicados el acto administrativo y los contratos.

Doctrinariamente, hay una regla general para seleccionar al contratista, que es la licitación pública, por lo tanto, el trámite de urgencia manifiesta es un sacrificio del principio de transparencia, por cuanto no se requiere de solicitud de ofertas y el único límite es celebrar el contrato a precios de mercado. La discusión jurídica es qué pasa cuando no se cumplen los requisitos para expedir el acto de urgencia manifiesta; allí se incurre en la prohibición legal expresa de eludir los procesos de selección de contratistas que correspondan (artículo 24, Ley 80) y que genera la nulidad de toda la actuación administrativa.

Sin embargo, el problema es más de fondo, por cuanto al estudiar las causales para acudir a la urgencia manifiesta, puede suceder que los criterios sean lo suficientemente amplios que permitan en cualquier caso acudir a esta institución y esa actuación termine siendo válida jurídicamente hablando. Por esta razón se presenta el Proyecto de Ley 048 de 1999, en donde propone reducir a dos causales la declaratoria de urgencia manifiesta y que no agotó el trámite legislativo:

1. Cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción a que se refieren los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Nacional.

2. Cuando peligre la prestación de los servicios públicos o la salubridad general como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales o por casos fortuitos o de fuerza mayor.

Por lo anterior, se propone una reforma tanto de las causales para declarar la urgencia manifiesta como del sistema de control de legalidad para que se devuelva, como en el proyecto original, a la justicia contencioso-administrativa, pero con un trámite más expedito.

10) Modificación del artículo 5° de la Ley 1150 y del artículo 88 de la Ley 1474 de 2011 se propone luego de los análisis propuestos por la doctrina, donde se demuestra cómo, a través de reglas abusivas, desproporcionadas, irracionales y discriminatorias, se logra un fraude a derechos constitucionales como la libre competencia económica y el derecho a la igualdad. Proponemos una regla de prevalencia condicionada en combinación con las reglas del pliego tipo, con las cuales establecemos las cláusulas necesarias en términos de experiencia y capacidad financiera, y nos apoyamos en las denuncias que sobre estos casos se presentan en las redes sociales sobre el direccionamiento y la posterior presencia de un solo proponente.

En otras palabras, se trata de corregir una práctica administrativa recurrente desde que se expidió la Ley 80 de 1993 denominada direccionamiento de los procesos de selección, donde las entidades estatales elaboraban pliegos de condiciones hechos a la medida del proponente que sería el adjudicatario. Muchas de estas reglas de participación se diseñaban con requisitos muy altos que solo podría cumplir quien estaba predestinado para participar como único proponente y, al cumplir con todos los requisitos, se le adjudicaba el contrato con un beneficio económico para el contratante muy bajo o nulo al no haber presencia de competidores o proponentes.

En el año 2007, al expedirse la Ley 1150 de 2007, se deroga el artículo 29 de la Ley 80 y se implementa el artículo 5° que establece que los requisitos mínimos habilitantes de capacidad financiera y experiencia deben ser adecuados y proporcionales con la naturaleza y el valor del contrato. Al comparar requisitos de participación que generan un solo proponente y licitaciones públicas que tienen alta participación, se encuentra que reglas como experiencia de cinco y hasta ocho veces en facturación; exigencia de cantidades de obra específicas, el requerir ejercicio de la profesión u oficio o la existencia de persona jurídica en quince o dieciocho años contados hacia atrás; solicitar experiencia reciente de los últimos dos o tres años; requerir de los interesados en la exigencia del registro único de proponentes diez a quince clasificaciones, se constituyen en reglas abusivas, discriminatorias,

desproporcionadas que impiden que se ejerzan derechos constitucionales como la libre competencia económica y el derecho de igualdad.

Ello amerita que desde la ley se puedan condicionar los pliegos de condiciones a reglas que generen una mayor participación, como ya se logró con el artículo 5° de la ley 1882 cuando permite la acreditación de experiencia en el sector público y el sector privado.

Hay una práctica de la administración de empaquetar en un mismo proceso proyectos que incrementan los requisitos de participación, concentrando la adjudicación en pocos proponentes, tal como quedó registrado en el informe de Control Excepcional Recursos de Proyectos de Infraestructura Educativa, presentado por la Contraloría General de la República en un Informe de Auditoría de Cumplimiento de julio de 2020. En dicho informe (página 9) se indica que entre el año 2015 y 2016 el Fondo de Infraestructura Educativa PA-FFIE realizó 4 invitaciones abiertas para suscribir los contratos marco de obra e interventoría para los 5411 proyectos de infraestructura educativa, con un presupuesto estimado agotable. Como resultado, se suscribieron 13 contratos marco de obra con 9 contratistas, divididos en 5 regiones y 533 proyectos, además 13 contratos marco de interventoría con 19 contratistas y 533 actas de servicio de interventoría.

En esos términos, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) aportó un billón doscientos seis mil cuatrocientos cuatro millones doscientos sesenta y un mil veintiocho pesos (\$1.206.404.261.028), y a su vez las entidades territoriales y el Sistema General de Regalías un billón ciento setenta y nueve mil ciento setenta y dos millones ochocientos cuarenta y seis mil ciento ochenta y tres pesos (\$1.179.172.846.183), para financiar 541 proyectos priorizados con corte a diciembre de 2019, dentro de los cuales se encuentran 286 proyectos, objeto de evaluación.

Luego se informa que, mediante auto 001 del 18 de enero de 2019, se declaró por parte de la Contraloría General de la República, de impacto nacional, los hechos relacionados con los recursos de inversión del MEN para la infraestructura educativa. Así mismo, mediante auto ORD 80112-0213-2019 del 8 de noviembre de 2019, el Contralor admitió la solicitud de control excepcional de la Veeduría a la Gestión Pública del Estado Colombiano a los recursos públicos destinados para las obras de infraestructura educativa y con fundamento en la siguiente queja:

“La solicitud tiene su fundamento, con el objetivo de hacer una revisión total e integral a todos los presupuestos destinados a la construcción de colegios, ante las múltiples fallas, retrasos, demoras en la construcción de estas obras en todo el país, de las cuales dan diariamente reporte los medios de comunicación”. “Son 541 obras de infraestructura educativa que se adelantan en todo el país, por

más de \$3,03 billones de pesos, de los cuales los Entes Territoriales aportan aproximadamente \$1,4 billones, equivalente al 45% de los recursos”.

La ejecución de los recursos se encontraba distribuida para la construcción de colegios en: Amazonas, Antioquia, Arauca, Archipiélago de San Andrés y Providencia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Guainía, Huila, Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima y Valle del Cauca.

Se presenta el informe de auditoría a la Ministra, la Gerente del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa y a los Gobernadores y Alcaldes.

En el informe (página 49) se indica que el concepto sobre la auditoría arroja situaciones de incumplimientos a la normatividad aplicable en la postulación, viabilización, priorización, planeación, ejecución y entrega de los proyectos. Detectan problemas en la entrega de los predios por parte de las entidades territoriales, los cuales, en criterio de la Contraloría, debían contar con disponibilidad.

La ejecución de servicios públicos básicos necesarios para la postulación del proyecto se realizó de manera inmediata. Sin embargo, se viabilizaron proyectos que carecían de condiciones técnicas, administrativas, legales y ambientales, lo que afectó la ejecución y generó incumplimientos por parte de los contratistas de las entidades territoriales y del fondo, resultando en terminaciones anticipadas y cancelaciones de proyectos.

Por otra parte, el objeto de los contratos marco era la elaboración de los diseños y estudios técnicos, así como la ejecución de las obras necesarias para desarrollar proyectos de infraestructura educativa requeridos por el PA FFIE, en desarrollo del PNIE. Sin embargo, se incumplió el principio de oportunidad al establecer demoras para iniciar las obras, retrasos en la ejecución, y muchos proyectos quedaron solo en estudios y diseños. Algunos que llegaron a la fase 2 presentaron irregularidades, con aulas sin terminar y proyectos que fueron concluidos de manera anticipada o cancelados. Estos hechos demuestran ineficiencia en el uso de los recursos públicos.

El resultado de la ejecución es preocupante. Según el PNIE, estimado como de importancia estratégica por el Conpes 3831 de 2015, se detectó un déficit de 51.134 aulas escolares, siendo esta la principal barrera para implementar la estrategia de jornada única en todos los establecimientos educativos oficiales del país. De estas aulas, 30.680 debían estar listas en 2018, pero al final de la vigencia 2019, solo se terminaron 3.300 aulas en 151 instituciones educativas, lo que equivale al 10,76% de avance frente a la meta total propuesta para 2018.

De los 286 proyectos evaluados en la presente auditoría, solo 2 se encontraban concluidos

(construcción terminada), es decir, el 0,70% del total de proyectos analizados. Además, 135 proyectos fueron terminados de manera anticipada, lo que representa el 47,54% del total. Por otro lado, 37 proyectos fueron cancelados, alcanzando el 13,03% del total. Esto significa que proyectos que fueron viabilizados en un principio, finalmente no fueron desarrollados.

En términos de aulas, la CGR evidenció que los 286 proyectos representaban 6.405 aulas (4.254 nuevas, 1.203 mejoradas y 948 especializadas). Sin embargo, este Ente de Control únicamente avizoró 22 aulas concluidas, lo que equivale al 0,34% del total. Así las cosas, la ejecución de los recursos por parte del FFIE no es eficiente y se relaciona básicamente con debilidades en la planeación de los proyectos, así como en falencias en las labores de supervisión.

La mayor cantidad de proyectos se localiza en los departamentos del Valle del Cauca (39 en total) y Antioquia (33 en total). En esta misma línea, en estos departamentos se evidenció el mayor número de proyectos terminados de manera anticipada (34 en el departamento del Valle del Cauca y 27 en el departamento de Antioquia).

Frente al proceso de selección objetiva, se concluyó que hubo una concentración de proyectos en pocos contratistas. Aproximadamente el 46% de los proyectos fueron asignados a un solo contratista (consorcio Mota-Engil). Además, solo 2 contratistas acumulan más del 60% de la totalidad de los proyectos desarrollados. El consorcio Mota-Engil, quien es el contratista con mayor número de asignaciones de proyectos (45,99%), también es el que presentó el mayor número de atrasos (53,05% del total de proyectos atrasados).

La contratación aún adolece de problemas, como lo evidencia un derecho de petición presentado para ser resuelto por el Senador Rodolfo Hernández Suárez: PETICIÓN OFICIO DEL 26 DE JULIO DE 2022, oficio presentado por DIEGO ALEXÁNDER CHAPARRO, BERNARDO ACERO ESPITIA, FABIÁN PEDROZA QUINTERO, ISRAEL SANDOVAL MANRIQUE en REPRESENTACIÓN VÍCTIMAS CONTRATO 1380-37-206.

En el derecho de petición se señala que el Ministerio de Educación dirigido por el Gobierno de Juan Manuel Santos creó un Fondo de Construcción de Infraestructura Educativa en diversos departamentos de Colombia con el fin de promover e impulsar la jornada única estudiantil, denominado FONDO DE FINANCIAMIENTO PARA LA ESTRUCTURA EDUCATIVA (FFIE), permitiendo un régimen privado para la ejecución de estos recursos.

En virtud de estas competencias, se suscribió el contrato marco de obra No. 1380-37-2016 por licitación privada en el año 2016 por la suma de \$230 mil millones de pesos. El objeto era la elaboración de los diseños y estudios técnicos, así

como la ejecución de las obras mediante las cuales se desarrollan los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el PA FFIE.

El contrato fue adjudicado a la unión temporal conformada entre Germán Mora Insuasti como persona natural y el Nuevo Horizonte, que tiene a la misma persona como representante legal.

Sostiene en el oficio que este contrato generó víctimas entre obreros, maestros de obra, ayudantes, celadores, restaurantes, proveedores, pequeñas, medianas y grandes empresas que participaron en la construcción de estos megacolegios. Se agrega que, al no tener anticipo, el contratista decidió hacer subcontratos para la ejecución del proyecto, lo cual estaba prohibido por el contrato marco. Esto obligó a que las MiPymes adquirieran créditos pensando en el respaldo estatal, situación que finalmente no se dio debido a la negligencia de la interventoría, el FFIE y el Ministerio de Educación. La obra se pagaba por hitos cumplidos, lo que significaba que, si no se cumplía con el hito, no se pagaba al subcontratista. Incluso cuando se cumplía con el hito, de todas maneras, no se le cancelaba al subcontratista, lo que generó problemas sociales significativos.

Los incumplimientos llevaron a la presentación de una denuncia penal por parte del Gobernador de Boyacá y los 25 alcaldes por el presunto delito de tentativa de estafa agravada en abril de 2019, pero los funcionarios solo encubrieron al contratista. Posteriormente, se autorizó una cesión del contrato, dejando por fuera los compromisos con los subcontratistas. Al seguirse el mismo modelo de contratación, persistieron los problemas sociales y el FFIE continuó cancelando los hitos sin tener en cuenta el paz y salvo de los subcontratistas.

Por otra parte, la Contraloría General de la República instauró una denuncia en febrero de 2020, pero nuevamente el Ministerio y los otros funcionarios no han tomado cartas en el asunto y siguieron adelante con los pagos.

En esos términos, uno de los problemas que pudieron generar esta gestión antieconómica e ineficiente podría presentarse en el empacamiento de proyectos, concentrando la adjudicación del contrato en pocos contratistas, que no pudieron ejecutar el proyecto en su dimensión y magnitud, asociado a la mala planificación del mismo, como lo denunció la Contraloría General de la República. Además, se hace necesario regular la adjudicación de puntos y la distribución de los mismos para lo correspondiente al cumplimiento de contratos anteriores.

Finalmente, se plantea realizar una modificación a la Ley 1523 de 2012, con el fin de establecer medidas que promuevan la transparencia y el control sobre la contratación e inversiones relacionadas con la prevención y atención de desastres, ya sea que las obras sean adelantadas con recursos propios de las entidades territoriales o a cualquier entidad estatal que utilice recursos del Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres. Tales medidas son ampliar

el tipo de control que puede ejercer la contraloría en concordancia con el artículo 267 de la Constitución Nacional, además de disponer medidas para garantizar la publicidad, información y denuncias en las situaciones de control que se adelanten.

### 3. IMPACTO FISCAL

De conformidad al artículo 7º de la Ley 819 de 2003, se constata que el presente proyecto de ley no tiene impacto fiscal dado que se trata de una iniciativa que no eroga gasto.

### 4. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

De conformidad con lo establecido en los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992, ningún congresista se encuentra en un conflicto de interés para discutir y votar el presente proyecto de ley, en tanto la discusión y votación de este no generaría un beneficio particular, actual y directo a favor de un congresista.

Según la jurisprudencia del Consejo de Estado, para que exista un conflicto de interés debe existir un beneficio particular, actual y directo del congresista. Así, para que el beneficio genere un conflicto de interés, debe este ser individual y concreto, ya que, si se acepta que también incluya las iniciativas de alcance general, todos los congresistas deberían declararse impedidos en todo momento<sup>1</sup>. Asimismo, sobre los conflictos de interés relacionados con proyectos de reforma constitucional, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha advertido que *“la regla general es que no cabe plantear impedimentos o recusaciones por conflicto de intereses con motivo del trámite de una reforma constitucional; estas figuras únicamente son procedentes en casos excepcionales en los que aparezca claramente demostrada la existencia de un interés privado concurrente en cabeza de un miembro del Congreso. Como por regla general las reformas constitucionales afectan por igual a todos los colombianos, independientemente de su condición o no de parlamentario, es inusual que algún congresista se encuentre particularmente privilegiado o perjudicado por un acto legislativo, y que, por lo mismo, de él se predique un conflicto de intereses”*<sup>2</sup>.

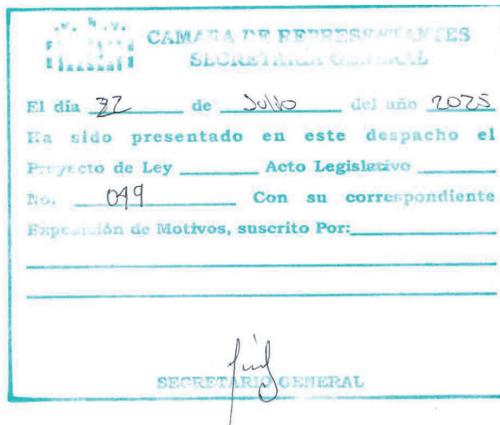
En virtud de lo anterior, si se analiza esta situación a la luz de este proyecto de proyecto, la presente iniciativa no generaría ningún tipo de conflicto de interés, toda vez que no se presentaría un beneficio particular respecto a su trámite, sino un beneficio únicamente hipotético o aleatorio, que según la Ley 2003 de 2019 no constituye conflicto de interés. Esto sin perjuicio del deber de los congresistas previsto en el inciso 1 del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, según el cual: *“Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”*.

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 8 de septiembre de 2021. Exp. 11001-03-15-000-2020-04535-00(PI).

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1040 de 2005.

Atentamente,

 <b>Cristian Danilo Avendaño Fino</b> Representante a la Cámara por Santander Partido Alianza Verde	 <b>CAROLINA GIRALDO BOTERO</b> Representante a la Cámara Departamento de Risaralda
 <b>FABIAN DIAZ PLATA</b> Senador de la República	 <b>CATHERINE JUVINAO CLAVIJO</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde
 <b>DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO</b> Representante a la Cámara por el Valle del Cauca. Partido Alianza Verde.	



**CONTENIDO**

Gaceta número 1215 - viernes, 25 de julio de 2025  
 CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de Ley número 029 de 2025 Cámara, por medio de la cual se regulan los nómadas digitales y se establecen estrategias para fortalecer las economías locales, desarrollar acciones para la conectividad urbana y rural en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones. ....	1
Proyecto de Ley número 043 de 2025 Cámara, proyecto de ley por medio de la cual se establecen medidas para la protección, conservación, recuperación y repoblación del pez bocachico y se dictan otras disposiciones. ....	9
Proyecto de ley número 049 de 2025 Cámara, por medio del cual se introducen reformas al Estatuto de Contratación de la Administración Pública para garantizar el principio de transparencia y se adoptan otras disposiciones. ....	15