



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5<sup>a</sup> de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

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

AÑO XXXV - N° 74

Bogotá, D. C., viernes, 30 de enero de 2026

EDICIÓN DE 6 PÁGINAS

DIRECTORES:	DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariasenado.gov.co	JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co
-------------	---	---

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 178 DE 2025 SENADO

*por medio de la cual se modifica el artículo 21 de la Ley 105 de 1993 y se dictan otras disposiciones.*



Ponencia Primer Debate  
Senado PL 178/25

Bogotá D.C. diciembre de 2025

Honorable Senador  
**ALEX XAVIER FLOREZ HERNANDEZ**  
Presidente  
Comisión Sexta Constitucional Permanente  
Senado de la República

Referencia: Ponencia para Primer Debate Senado al Proyecto de Ley No. 178 de 2025 Senado "Por medio de la cual se modifica el artículo 21 de la Ley 105 de 1993 y se dictan otras disposiciones"

Respetado presidente,

En atención a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República en los términos del artículo 150 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1992, mediante el presente escrito someto a consideración de los honorables senadores el informe de ponencia para primer debate en Senado al Proyecto de Ley No. 178 de 2025 Senado "Por medio de la cual se modifica el artículo 21 de la Ley 105 de 1993 y se dictan otras disposiciones".

Cordialmente,

Esteban Quintero Cardona  
Senador de la República

#### I. TÍTULO

*"Por medio de la cual se modifica el artículo 21 de la Ley 105 de 1993 y se dictan otras disposiciones"*

#### II. OBJETO

El presente proyecto de Ley pretende destinar específicamente el 100% del recaudo de peajes al mantenimiento de la vía donde se encuentra ubicado.

#### III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El derecho de la infraestructura y el transporte puede definirse, según el Decreto-Ley 1682 de 2013 (por el cual se establecen disposiciones generales, principios y políticas de la infraestructura del transporte en Colombia), como un sistema de movilidad compuesto por bienes tangibles e intangibles relacionados con el transporte. Este sistema está bajo la vigilancia y el control del Estado y se organiza de manera estable para facilitar el traslado de personas, bienes y diferentes tipos de movilidades.

La infraestructura, en este contexto, se concibe como un conjunto de instalaciones, servicios y medios técnicos que soportan el desarrollo de actividades socioeconómicas. Su objetivo principal es permitir que los individuos, los bienes y los servicios se desplacen de manera eficaz entre distintos puntos. Sin sistemas de transporte eficientes, las sociedades y ciudades enfrentarían serias dificultades para funcionar.

#### Categorías

En la actualidad, se identifican cinco categorías principales de infraestructura de transporte urbano: carreteras, puentes y túneles, ferrocarriles y tranvías, vías fluviales, y carriles bici y pasarelas. La planificación de estas infraestructuras es esencial para garantizar un desarrollo sostenible que responda a las necesidades de transporte urbano y rural, así como de la población que las utiliza.

En las categorías de transporte urbano y rural, las carreteras juegan un papel preponderante en las infraestructuras, cuya finalidad radica en conectar lugares separados entre sí y facilitar el desplazamiento de las personas. Este tipo de infraestructura, por sus especificidades, se pueden dividir en autopistas, carreteras arteriales y carreteras locales.

Desde el punto de vista del acceso, las autopistas se destacan como el tipo de vía más importante, debido a la alta velocidad que permiten. Sin embargo, tienen un número limitado de puntos de acceso, a diferencia de las carreteras arteriales, que ofrecen mayor conectividad a lo largo de su recorrido. Por otro lado, las carreteras locales proporcionan un acceso más restringido en comparación con las arteriales y las autopistas, estando orientadas, principalmente, a conectar áreas de menor escala o zonas residenciales.

Desde el ámbito infraestructural, los puentes y los túneles son estructuras diseñadas para superar obstáculos, como ríos, valles o carreteras, facilitando la continuidad de las vías de

<p>transporte. Los túneles, específicamente, pueden ser utilizados por peatones, vehículos o trenes, dependiendo de su diseño y propósito.</p> <p>Por su parte, los ferrocarriles son infraestructuras clave para el transporte de mercancías y pasajeros, ofreciendo una alternativa más eficiente y limpia en comparación con otros medios de transporte.</p> <p>En cuanto a las vías fluviales, estas pueden ser naturales, como ríos, arroyos y riachuelos, o artificiales, como canales construidos por el hombre. Cada tipo de vía fluvial presenta ventajas y desventajas específicas que las hacen útiles como infraestructura de transporte, dependiendo de factores como su ubicación, la capacidad de carga y la conectividad con otras formas de transporte.</p> <p>Los carriles bici y las pasarelas facilitan el transporte en bicicleta, al proporcionar espacios exclusivos que evitan interferencias con otros medios de movilidad. Estas infraestructuras promueven un transporte más sostenible y seguro para los ciclistas. Además, suelen estar acompañadas de aceras destinadas al tránsito de peatones, lo que mejora la accesibilidad y fomenta una movilidad inclusiva en entornos urbanos.</p> <p>En síntesis, todas estas infraestructuras requieren planificación para garantizar una movilidad sostenible que contribuya al desarrollo socioeconómico, tanto en áreas rurales como urbanas.</p> <p><b>Infraestructura y transporte en Colombia</b></p> <p><b>(i) Debilidades</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Descentralización incompleta: la transferencia de competencias ha sido desigual, afectando, principalmente, las redes secundarias y terciarias, por la falta de diseño.</li> <li>- Falta de integración: las redes de transporte primarias no conectan adecuadamente las grandes ciudades con las intermedias, limitando el desarrollo económico.</li> <li>- Condiciones de vida: existe una amplia brecha entre las condiciones de vida y los niveles de pobreza de los centros urbanos y las rurales.</li> <li>- Carencia de infraestructura fluvial y ferrea: pese a la abundancia de ríos navegables, falta una red fluvial funcional que complemente los sistemas ferreos y viales. Se tiene como debilidad que los grandes centros productivos están alejados de los puertos, así como bajos niveles de inversión que no garantizan la dinámica del sector.</li> <li>- Financiamiento limitado: la inversión en transporte depende, en gran medida, de peajes, sobretasas al combustible y recursos propios, lo que dificulta una financiación integral. En el caso de los departamentos, la sobretasa del ACPM tiene como objetivo el mantenimiento de la red vial y la construcción de proyectos masivos. Para el caso de los municipios, esta se destina a la construcción, el mantenimiento y la conservación de vías urbanas secundarias y terciarias.</li> </ul>	<p><b>(ii) Oportunidades</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Planificación estratégica: el mejoramiento de infraestructura urbano-rural puede reducir las brechas socioeconómicas entre regiones y promover el desarrollo regional.</li> <li>- Potencial multimodal: la integración de modos de transporte puede optimizar costos y mejorar la competitividad del país.</li> </ul> <p><b>(iii) Fortalezas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Marco legal y descentralización: la Constitución de 1991 y la Ley 105 de 1993 establecieron bases legales sólidas para la descentralización del sector, distribuyendo competencias y recursos entre la nación y las entidades territoriales.</li> <li>- Diversidad geográfica y urbanización: la variedad de ecosistemas y el alto nivel de urbanización del país generan oportunidades para un desarrollo equilibrado y sostenible.</li> <li>- Reglamentación: la Ley 105 de 1993 reglamentó la planeación de infraestructura de transporte, entre la nación y las entidades territoriales. La transferencia de carreteras de la red vial secundaria y terciaria de la nación a las entidades territoriales comenzó en 1994. Al recibir las carreteras de la nación, los departamentos también debían asumir su mantenimiento.</li> <li>- Red portuaria: puertos importantes como Buenaventura, Santa Marta, Barranquilla y Cartagena potencian la conectividad marítima.</li> </ul> <p><b>(iv) Amenazas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fenómenos climáticos: las condiciones meteorológicas extremas afectan la infraestructura vial y fluvial.</li> <li>- Baja capacidad institucional: la falta de coordinación entre entidades limita la implementación de políticas efectivas.</li> </ul> <p>Igualmente, la Ley 105 de 1993, establece la definición de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación:</p> <p>Artículo 12. Definición de integración de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación. Se entiende por infraestructura del transporte a cargo de la Nación, aquella de su propiedad que cumple la función básica de integración de las principales zonas de producción y de consumo del país, y de éste con los demás países. Esta infraestructura está constituida por:</p>
<p>1. La red nacional de carreteras, con sus zonas, facilidades, y su señalización, que se define de acuerdo con los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Las carreteras cuyos volúmenes de tránsito sean superiores a aquellas que sirven hasta un 80% del total de la red vial de carreteras.</li> <li>Las carreteras con dirección predominante sur-norte, denominadas troncales, que inician su recorrido en las fronteras internacionales y terminan en los puertos del Atlántico o en fronteras internacionales.</li> <li>Las carreteras que unen las troncales anteriores entre sí, denominadas transversales, cuyo volumen de tránsito esté justificado, según el contenido del literal a, que comuniquen con los países limítrofes o con los puertos de comercio internacional.</li> <li>Las carreteras que unen las capitales de departamento con la red conformada con los anteriores criterios, de acuerdo con su factibilidad técnica y económica, esta conexión puede ser de carácter intermodal.</li> <li>Las vías para cuya construcción se ha comprometido el Gobierno Nacional con gobiernos extranjeros mediante convenios o pactos internacionales.</li> </ol> <p>Con el propósito de que se promueva la transferencia de las vías que están hoy a cargo de la Nación hacia los departamentos, el Ministerio de Transporte adoptará los mecanismos necesarios para que la administración, conservación y rehabilitación de esas vías, se pueda adelantar por contrato.</p> <p>Las carreteras nacionales podrán convertirse en departamentales a petición del departamento respectivo, si éste demuestra la capacidad para su rehabilitación y conservación. (...)</p> <p>Así mismo, el artículo 16 establece la infraestructura de transporte de los departamentos, por medio de los siguientes tipos de vías:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Las vías que eran de propiedad de los Departamentos antes de la expedición de la ley;</li> <li>Las vías que eran responsabilidad de la Nación - Fondo Vial Nacional o del Fondo Nacional de Caminos Vecinales - y que el Gobierno Nacional en cumplimiento de lo ordenado en la ley, les transfirió mediante convenio a los departamentos.</li> <li>Aquellas que en el futuro sean departamentales.</li> </ol>	<p>d. Las vías que comunican entre sí dos cabeceras municipales, así como la porción territorial correspondiente de las vías interdepartamentales que no sean parte de la red nacional.</p> <p>e. Las vías alternas que se le transfieran con ocasión de la construcción de una variante de una carretera Nacional, si a juicio del Ministerio de Transporte reúne las características de ésta.</p> <p>El artículo 19 de la Ley 105 de 1993, señala:</p> <p>Artículo 19. Constitución y conservación. Corresponde a la Nación y a las entidades territoriales la construcción y la conservación de todos y cada uno de los componentes de su propiedad, en los términos establecidos en la presente Ley".</p> <p>En concordancia con lo expuesto, la Nación y las entidades territoriales están en la obligación de incorporar dentro de su plan de desarrollo e inversiones, proyectos y obras para garantizar la sostenibilidad y transitabilidad de las vías bajo su responsabilidad, según las competencias asignadas en dicha ley y de apropiar en sus respectivos presupuestos las partidas que se requieran para el efecto.</p> <p>El artículo 20 de la Ley 105 de 1993 establece:</p> <p>Artículo 20. Planeación e identificación de prioridades de la infraestructura de transporte. Corresponde al Ministerio de Transporte, a las entidades del orden nacional con responsabilidad en la infraestructura de transporte y a las entidades territoriales, la planeación de su respectiva infraestructura de transporte, determinando las prioridades para su conservación y construcción.</p> <p>Para estos efectos, la Nación y las entidades territoriales harán las apropiaciones presupuestales con recursos propios y con aquellos que determine esta Ley.</p> <p>El artículo 21 indica que:</p> <p>Para la construcción y conservación de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, ésta contará con los recursos que se apropien en el Presupuesto Nacional y además cobrará el uso de las obras de infraestructura de transporte a los usuarios, buscando garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo.</p> <p>Para estos efectos, la Nación establecerá peajes, tarifas y tasas sobre el uso de la infraestructura nacional de transporte y los recursos provenientes de su cobro se usarán exclusivamente para ese modo de transporte.</p>

<p>Todos los servicios que la Nación o sus entidades descentralizadas presten a los usuarios accesorialmente a la utilización de la infraestructura Nacional de Transporte, estarán sujetos al cobro de tasas o tarifas.(...)</p> <p>• <b>Principios que se deberán observar para la fijación del cobro de peajes:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Los ingresos provenientes de la utilización de la infraestructura de transporte, deberán garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo;</li> <li>b) Deberá cobrarse a todos los usuarios, con excepción de las motocicletas y bicicletas, máquinas extintoras de incendios de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, Cuerpo de Bomberos Oficiales, ambulancias pertenecientes a la Cruz Roja, Defensa Civil, Hospitales Oficiales, Vehículos de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, vehículos oficiales del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, vehículos oficiales del (DAS) Departamento Administrativo de Seguridad y de las demás instituciones que prestan funciones de Policía Judicial;</li> <li>c) El valor de las tasas o tarifas será determinado por la autoridad competente; su recaudo estará a cargo de las entidades públicas o privadas, responsables de la prestación del servicio;</li> <li>d) Las tasas de peaje serán diferenciales, es decir, se fijarán en proporción a las distancias recorridas, las características vehiculares y sus respectivos costos de operación;</li> <li>e) Para la determinación del valor del peaje y de las tasas de valoración en las vías nacionales, se tendrá en cuenta un criterio de equidad fiscal.</li> </ul> <p>Parágrafo 1o. La Nación podrá en caso de necesidad y previo concepto del Ministerio de Transporte, apropiar recursos del Presupuesto Nacional para el mantenimiento, operación y desarrollo de la infraestructura de transporte.</p> <p>Parágrafo 2o. Para tener derecho a la exención contemplada en el literal b), es de carácter obligatorio que los vehículos allí relacionados, con excepción de las bicicletas y motocicletas, estén plenamente identificados con los emblemas, colores y distintivos institucionales de cada una de las entidades y organismos a los cuales pertenecen. Para efectos de control, el Ministerio de Transporte reglamentará lo pertinente.</p> <p>Parágrafo 3o. Facúltese a las Entidades Territoriales para decretar las exenciones contempladas en el literal b), del artículo 1o.</p>	<p>Parágrafo 4o. Se entiende también las vías "Concesionadas".</p> <p>La ley busca crear un sistema de transporte eficiente, seguro y accesible, facilitando el desarrollo económico y social de Colombia a través de una infraestructura.</p> <p>La infraestructura de transporte, aunque fundamental para la calidad de vida y el desarrollo económico, presenta rezagos por la falta de inversión histórica. La Ley 105 de 1993 impulsó la descentralización de las vías, transfiriendo responsabilidades y propiedad a las entidades territoriales y estableciendo mecanismos de financiamiento a través de pesos, tarifas y contribuciones de valorización. La regulación de estas tarifas busca garantizar fondos para el mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura vial, priorizando la equidad fiscal y exenciones específicas. Además, el Sistema Nacional de Vías contempla la administración de vías concesionadas y no concesionadas, siendo el INVIA el principal encargado de obras en vías no concesionadas, financiadas en parte por recursos recaudados mediante pesetas en sus respectivas regiones.</p> <p><b>IV. MARCO JURÍDICO</b></p> <p>El sistema de transporte colombiano cuenta con un conjunto de normativas clave:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 105 de 1993: establece las bases para la planeación y la regulación del transporte en coordinación con las entidades territoriales.</li> <li>- Ley 336 de 1996: el Estatuto Nacional de Transporte define los lineamientos generales del transporte público.</li> <li>- Ley 1682 de 2013: introduce disposiciones específicas para proyectos de infraestructura y transporte.</li> <li>- Ley 1882 de 2018: fortalece la contratación pública y la ley de infraestructura.</li> <li>- Ley 2050 de 2020: modifica la Ley 1503 de 2011, con el fin de mejorar la seguridad vial y el tránsito.</li> </ul> <p><b>V. IMPACTO FISCAL</b></p> <p>Dada la obligación del Estado de velar por el interés general, así como de promover la autonomía de las entidades territoriales, es relevante mencionar que, una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento. Además, se debe tener en cuenta como sustento, un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la cual se puntualizó de acuerdo a la sentencia C-490 de 2011, lo siguiente:</p> <p><b><u>"El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el</u></b></p>
<p>Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación, y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veta al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público." (Resaltado fuera del texto).</p> <p>Ahora bien, dada la obligación del Estado en velar por el interés general, es relevante mencionar que una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento; además, se debe tener en cuenta como sustento, el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, <b><u>en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice y barrera para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:</u></b></p> <p><b><u>"En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir únicamente y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesionaría seriamente la autonomía del Legislativo.</u></b></p> <p>Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle <b><u>una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.</u></b></p> <p><b><u>Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.</u></b> (Resaltado fuera de texto).</p> <p>De igual modo, al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:</p> <p>"Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de</p>	<p>evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veta al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo." (Sentencia C-315 de 2008).</p> <p>Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio pueda implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.</p> <p><b>VI. CONFLICTO DE INTERÉS</b></p> <p>El artículo 183 de la Constitución Política consagra los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. De igual modo, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas. De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.</li> <li>(ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.</li> <li>(iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.</li> <li>(iv) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.</li> <li>(v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.</li> </ul> <p>En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, se ha explicado que el mismo debe ser entendido como "una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al</p>

<p>proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen" y como "el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto" (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-23-33-002-2016-00291-01(PI), sentencia del 30 de junio de 2017).</p> <p>De acuerdo con la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, esto es, que haya una relación de consanguinidad entre el congresista y el pariente que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo con las circunstancias específicas del caso concreto. La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó frente a la pérdida de investidura de los Congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:</p> <p>"El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.º de 1991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos. [...]".</p> <p>Así las cosas, en virtud de lo estipulado en la Ley 2003 de 2019 que modificó la Ley 5, se deja establecido que el presente proyecto de ley no genera conflicto de interés en tanto no crea beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas. Lo anterior como regla general, lo que esto no obstra o libra de responsabilidad a cada honorable congresista para presentar el impedimento que considere necesario según su situación particular.</p> <p><b>VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES</b></p> <p>Al texto presentado no se le realiza ninguna modificación.</p>	<p><b>VIII. PROPOSICION</b></p> <p>En mérito de lo expuesto, rindo ponencia positiva, sin modificaciones, y solicito a la Honorable Comisión Sexta dar Primer Debate en Senado al Proyecto de Ley No. 178 de 2025 Senado "Por medio de la cual se modifica el artículo 21 de la Ley 105 de 1993 y se dictan otras disposiciones"</p> <p>Cordialmente,</p> <p><i>Esteban Quintero</i></p> <p><b>Esteban Quintero Cardona</b> Senador de la República</p>
<p><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE SENADO</b> Proyecto de Ley 178 de 2025 Senado <i>"Por medio de la cual se modifica el artículo 21 de la Ley 105 de 1993 y se dictan otras disposiciones"</i></p> <p><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA</b></p> <p><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1:</b> Objeto: pretende destinar específicamente el cien por ciento (100%) del recaudo de peajes al mantenimiento y operación del sistema vial en el que se encuentra la estación de peaje.</p> <p><b>Artículo 2</b> Esta asignación de la totalidad del recaudo al sistema vial se mantendrá hasta que los corredores viales cumplan con el cien por ciento (100%) del puntaje del índice de calidad de la vía.</p> <p>Una vez se cumplan las condiciones del párrafo anterior, la entidad estatal a cargo del peaje podrá destinar hasta una cuarenta por ciento (40%) del valor recaudado al mejoramiento y mantenimiento de las vías que conectan directamente las cabeceras municipales con el sistema vial. El recaudo restante deberá invertirse en el mantenimiento y la operación del sistema vial en el que está ubicada la estación de peaje.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1o.</b> Cada estación de peaje deberá tener asignado un sistema vial al que se le destinarán los recursos provenientes de su recaudo. El peaje deberá estar instalado al interior de ese corredor vial.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2o.</b> La Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y el Instituto Nacional de Vías (INVIA) tendrán un plazo de hasta seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley para publicar la metodología para el cálculo del índice de calidad de la vía, en el que se deberán incluir condiciones de calidad del estado del pavimento, de la operación y servicios que se prestan al usuario, y la seguridad vial.</p> <p><b>PARÁGRAFO 3o.</b> Para cada peaje se creará un comité conformado por un representante de la entidad estatal que administra el sistema vial que recauda el peaje y los alcaldes de los municipios que conectan directamente con el sistema vial. El comité se encargará de definir las inversiones que se ejecutarán con hasta el cuarenta por ciento (40%) del recaudo en las vías que conectan directamente con las cabeceras municipales una vez el sistema vial cumpla con el indicador de mantenimiento vial.</p>	<p><b>PARÁGRAFO 4o.</b> Se considera que un municipio se conecta directamente con el sistema vial, cuando existe alguna carretera que sin cruzar por otro municipio conecta a la cabecera con alguna de las vías incluidas en el sistema vial.</p> <p><b>Artículo 3:</b> Modifíquese el <b>Artículo 21 de la Ley 105 de 1993. Tasas, tarifas y peajes, el cual quedará así.</b></p> <p>Para la construcción y conservación de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, ésta contará con los recursos que se apropien en el Presupuesto Nacional y además cobrará el uso de las obras de infraestructura de transporte a los usuarios, buscando garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo.</p> <p>Para estos efectos, la Nación establecerá peajes, tarifas y tasas sobre el uso de la infraestructura nacional de transporte y los recursos provenientes de su cobro se usarán exclusivamente para ese modo de transporte y <b>se destinará el cien por ciento (100%) del recaudo del peaje al mantenimiento del sistema vial donde se encuentra el respectivo peaje. Este porcentaje podrá disminuir de acuerdo a lo establecido en el artículo anterior de la presente Ley.</b></p> <p>Todos los servicios que la Nación o sus entidades descentralizadas presten a los usuarios accesoriamente a la utilización de la infraestructura Nacional de Transporte, estarán sujetos al cobro de tasas o tarifas.</p> <p>Para la fijación y cobro de tasas, tarifas y peajes, se observarán los siguientes principios:</p> <p>a) Los ingresos provenientes de la utilización de la infraestructura de transporte, deberán garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo; y <b>se destinará el cien por ciento (100%) del recaudo del peaje al mantenimiento del sistema vial donde se encuentra el respectivo peaje. Este porcentaje podrá disminuir de acuerdo a lo establecido en el artículo anterior de la presente Ley.</b></p> <p>b) Deberá cobrarse a todos los usuarios, con excepción de las motocicletas y bicicletas, máquinas extintoras de incendios de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, Cuerpo de Bomberos Oficiales, ambulancias pertenecientes a la Cruz Roja, Defensa Civil, Hospitales Oficiales, Vehículos de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, vehículos oficiales del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, vehículos oficiales del (DAS) Departamento Administrativo de Seguridad y de las demás instituciones que prestan funciones de Policía Judicial. <b>Podrán pactarse tarifas diferenciales en los casos que se genere la afectación al normal funcionamiento en la prestación de bienes y servicios.</b></p> <p>c) El valor de las tasas o tarifas será determinado por la autoridad competente; su recaudo estará a cargo de las entidades públicas o privadas, responsables de la prestación del</p>

servicio; y se destinará el cien por ciento (100%) del recaudo del peaje al mantenimiento del sistema vial donde se encuentra el respectivo peaje. Este porcentaje podrá disminuir de acuerdo a lo establecido en el artículo anterior de la presente Ley.

d) Las tasas de peaje serán diferenciales, es decir, se fijarán en proporción a las distancias recorridas, las características vehiculares y sus respectivos costos de operación;

e) Para la determinación del valor del peaje y de las tasas de valoración en las vías nacionales, se tendrá en cuenta un criterio de equidad fiscal.

**PARÁGRAFO 1o.** La Nación podrá en caso de necesidad y previo concepto del Ministerio de Transporte, apropiar recursos del Presupuesto Nacional para el mantenimiento, operación y desarrollo de la infraestructura de transporte.

**PARÁGRAFO 2o.** Para tener derecho a la exención contemplada en el literal b), es de carácter obligatorio que los vehículos allí relacionados, con excepción de las bicicletas y motocicletas, estén plenamente identificados con los emblemas, colores y distintivos institucionales de cada una de las entidades y organismos a los cuales pertenecen. Para efectos de control, el Ministerio de Transporte reglamentará lo pertinente.

**PARÁGRAFO 3o.** Facúltense a las Entidades Territoriales para decretar las exenciones contempladas en el literal b), **del artículo 1o**

**PARÁGRAFO 4o.** En las vías concesionadas se deberá garantizar el cumplimiento del índice de calidad de la vía.

**PARÁGRAFO 5o.** Se deben incluir en las actividades de operación y mantenimiento un plan de gestión social, que promueva el desarrollo productivo de las comunidades que se afectan con el pago del peaje en el que se invertirá como mínimo el cinco por ciento (5%) del valor recaudado en el sistema vial y con el que se beneficie a las poblaciones de los municipios que se conectan directamente con el sistema vial.

**Artículo 4.** El Gobierno Nacional tendrá un plazo de seis (6) meses para la reglamentación y aplicación de esta ley.

**Artículo 5.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Esteban Quintero Cardona  
Senador de la República

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### **CONCEPTOS JURÍDICOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 020 DE 2025 CÁMARA, 302 DE 202 SENADO**



2. Despacho del Viceministro General

Doctor  
**CARLOS ALFONSO ROSERO**

Ministro

**MINISTERIO DE IGUALDAD Y EQUIDAD**

Calle 28 #13a - 15

Bogotá D. C.,



Radicado: 2-2025-046424

Bogotá D.C., 29 de julio de 2025 15:36

Radicado entrada  
No. Expediente 36713/2025/OFI

**Asunto:** Solicitud de análisis fiscal al Anteproyecto de Ley "Por medio del cual se crea el Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones."

Respetado Ministro:

En atención al oficio remitido a esta Cartera el día 25 de junio de 2025, mediante el cual solicita **nuevamente** concepto institucional sobre el Anteproyecto de Ley del asunto, el cual tiene como propósito poner a consideración del Congreso de la República la creación del Ministerio de Igualdad y Equidad, dada la declaratoria de inexequibilidad diferida de la Ley 2281 de 2023<sup>1</sup>, por parte de la Corte Constitucional, en sentencia C-161 de 2024, de manera atenta, este Ministerio expone el respectivo análisis fiscal en los siguientes términos:

Al respecto, una vez revisado el texto de la propuesta normativa que se pretende radicar en el Congreso de la República, se encuentra que esta no generaría gastos adicionales o reducción de ingresos para la Nación, en tanto que es consistente con los instrumentos de planeación financiera vigentes tales como el Plan Financiero, el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP). Lo anterior, dado que el Ministerio de Igualdad tiene una asignación presupuestal de **\$1.297 mil millones (mm)** para 2025<sup>2</sup>, según el Decreto 1523 de 2024<sup>3</sup> y el Decreto 1621 de 2024<sup>4</sup>, y de acuerdo con la información proveniente del Ministerio de Igualdad y Equidad contenida en la exposición de motivos, se estima una asignación anual de **\$1.184 mm** en promedio entre 2026 y 2028.

Asimismo, se resalta la importancia de que la aprobación del respectivo proyecto de ley, durante el trámite legislativo, se conserve en los mismos términos con el fin de que no implique mayores recursos a los contemplados en el Presupuesto General de la Nación (PGN) y se mantenga la actual estructura administrativa de dicha entidad, es decir, que atendiendo a su planta de personal no deberían generarse costos mayores a los establecidos en el Decreto 1076 de 2023<sup>5</sup> y el Decreto 1220 de 2023<sup>6</sup>, así como los demás gastos inherentes a su operación.

Finalmente, se reitera que tal como se plantea en la exposición de motivos, la iniciativa a futuro debe mantener su proyección de mediano plazo acorde con el MGMP del Sector Igualdad, y en línea con las restricciones del MFMP vigentes.

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003<sup>7</sup>, manifiesta su análisis fiscal sobre el Anteproyecto de Ley del asunto. Asimismo, se manifiesta disposición de colaborar con las iniciativas legislativas del Gobierno nacional dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina presupuestal y fiscal vigente. Cualquier inquietud adicional con gusto será atendida.

Cordialmente,

**CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO**  
Viceministra General  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
DGPPN/DGPM/OAJ

Proyectó: Santiago Cano Arias  
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco  
Revisó: Camilo Gutiérrez

<sup>1</sup> "Por el cual se establece la Planta de Personal del Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones".  
<sup>2</sup> Las aprobaciones de ese Ministerio en la presente vigencia fiscal se encuentran previstas en la sección presupuestal 4601.  
<sup>3</sup> "Por medio del cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y presupuesto de gastos para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2025".  
<sup>4</sup> "Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2025, se detallan las aprobaciones y se definen los gastos".  
<sup>5</sup> "Por el cual se establece la Planta de Personal del Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones".  
<sup>6</sup> "Por el cual se cambia un error en el Decreto No. 1076 del 29 de julio de 2023, "Por el cual se establece la Planta de Personal del Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones".  
<sup>7</sup> "Por el cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones".

## C O N T E N I D O

Gaceta número 74 - viernes, 30 de enero de 2026

## SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

Págs.

Ponencia para primer debate Senado al Proyecto de Ley número 178 de 2025 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 21 de la Ley 105 de 1993 y se dictan otras disposiciones.....	1
---	---

## CONCEPTOS JURÍDICOS

Conceptos jurídicos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al proyecto de ley número 020 de 2025 Cámara, 302 de 202 Senado .....	5
--	---

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026