REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

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

AÑO XXXV - Nº 1582 | Bogotá, D. C., lunes, 19 de octubre de 2026 | EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 107 DE 2026 SENADO

por la cual se promueve el fortalecimiento de la inclusión crediticia para la población vulnerable, micronegocios, trabajadores informales y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D.C., 15 de octubre de 2026

Honorable senadora
SARA JIMENA CASTELLANOS RODRIGUEZ
Presidenta
Comisión Tercera Constitucional Permanente
Senado de la República
Bogotá, D.C.

Asunto: Informe de ponencia para segundo debate proyecto de ley No. 107/2026 Senado "Por la cual se promueve el fortalecimiento de la inclusión crediticia para la población vulnerable, micronegocios, trabajadores informales y se dictan otras disposiciones".

Teniendo en cuenta la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República y con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 5 de 1992, a continuación, rindo el informe de ponencia para segundo debate del proyecto de ley No. 107/2026 Senado "Por la cual se promueve el fortalecimiento de la inclusión crediticia para la población vulnerable, micronegocios, trabajadores informales y se dictan otras disposiciones" en los siguientes términos:

1. Antecedentes
2. Competencia
3. Objeto
4. Justificación del Proyecto
5. Impacto fiscal
6. Pliego de modificaciones
7. Conflicto de interés
8. Proposición
9. Texto propuesto

1. Antecedentes

El pasado 28 de julio del año 2026, fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Congresistas Juan Fernando Caicedo, Oscar Leonardo Villamizar, Enrique Cabrales Baquero, Julia Corrrea, María Angélica Guerra, Juan Fernando Espinal, Esteban Quintero Cardona, Christian Munir Garcés, Claudia Margarita Zuleta, Rafael Nieto Loaiza y Sandra María Bernal, el proyecto de ley No. 107/2026 Senado "Por la cual se promueve el fortalecimiento de la inclusión crediticia para la población vulnerable, micronegocios, trabajadores informales y se dictan otras disposiciones". A partir de esto, la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente nombró al suscrito como ponente.

En sesión de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, celebrada el 29 de septiembre de 2026, se aprobó la ponencia para primer debate del presente proyecto de ley, así como una proposición radicada por la senadora Sara Jimena Castellanos.

2. Competencia

El proyecto de ley se encuentra bajo los lineamientos de los artículos 150, 154, 157 y 158 de la Constitución Política de Colombia, relacionados con las competencias del Congreso, el origen de las leyes, la publicación oficial y la unidad de materia.

3. Objeto

La presente iniciativa que espera convertirse en Ley tiene por objeto fortalecer la inclusión crediticia de la población vulnerable, los micronegocios, los trabajadores informales y las regiones periféricas, y avanzar en la profundización financiera sostenible como herramienta de crecimiento económico, formalización y reducción de la desigualdad. Adicionalmente, busca promover la rebancarización de las personas naturales y jurídicas que han sido excluidas del sistema financiero formal.

4. Justificación del Proyecto

Este proyecto desarrolla, con instrumentos concretos y sobre evidencia empírica sólida, el mandato del artículo 335 de la Constitución Política, según el cual la ley que regula la actividad financiera "promoverá la democratización del crédito". En efecto, Colombia logró bancarizar a casi toda su población adulta en materia de depósitos, pero el acceso al crédito formal se estancó en niveles que excluyen a dos de cada tres adultos. Esa brecha tiene costos medibles en términos de crecimiento, formalización y desigualdad, y empuja a millones de hogares y micronegocios hacia el crédito informal. Las siguientes secciones sustentan este análisis.

4.1. La brecha crediticia: casi todos tienen una cuenta, pocos tienen crédito

Los datos oficiales muestran una paradoja que el proyecto identifica. Según el Reporte de Inclusión Financiera 2024 de la Superintendencia Financiera y Banca de las Oportunidades, el 96,3% de los adultos colombianos tenía al menos un producto de depósito o crédito, pero el indicador de acceso al crédito en entidades vigiladas apenas llegó al 35,5%, con un aumento de solo 0,2 puntos porcentuales frente a 2023[1]. El microcrédito, la modalidad diseñada precisamente para los pequeños negocios, retrocedió al 6,2% de los adultos. La cifra coincide con el diagnóstico del libro *Rebancarización, crédito y desarrollo financiero* de ANIF y Asobancaria, que estima que solo el 36% de los colombianos cuenta con un crédito formal, en un país donde la informalidad laboral ronda el 55%[2].

La exclusión no se distribuye de manera uniforme. El mismo Reporte registra que en la ruralidad el acceso a productos de depósito cae al 65,6%, frente a una cobertura prácticamente universal en las

[1] Superintendencia Financiera de Colombia y Banca de las Oportunidades (2025). Reporte de Inclusión Financiera 2024. Disponible en: https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/es/publicaciones/reportes-anuales

[2] ANIF y Asobancaria (2024). Rebancarización, crédito y desarrollo financiero. López, J. I. y Malagón, J. (eds.). Bogotá, marzo de 2024. ISBN: 978-958-96083-3-3.

ciudades, y persisten brechas de género en acceso y uso. La informalidad laboral, medida por el DANE en 54,5% de los ocupados para el trimestre abril-junio de 2026, asciende al 83,2% en los centros poblados y el área rural dispersa[3]. A ello se suma la dimensión empresarial del problema.

La Encuesta de Micronegocios del DANE estimó 5.297.252 micronegocios en el país para 2024, de los cuales el 77,6% no contaba siquiera con Registro Único Tributario[4]. Se trata del universo al que el proyecto dirige sus instrumentos, un segmento productivo masivo que opera al margen de la información que el sistema financiero exige para prestar.

La comparación internacional pone la brecha en perspectiva. De acuerdo con el Global Findex 2025 del Banco Mundial, el 79% de los adultos del mundo tenía una cuenta en 2024, y en América Latina y el Caribe la proporción alcanzó el 70%, con Brasil (86%) y Chile (85%) a la cabeza de la región[5]. En ese mismo levantamiento, Colombia registra la brecha de género en tenencia de cuentas más alta de Suramérica, de 13 puntos porcentuales. El país construyó una infraestructura notable de acceso a depósitos y pagos digitales; su rezago está concentrado en el crédito, y en particular en el crédito de las mujeres, de la ruralidad y de la economía popular. Ese es, con precisión, el frente que este proyecto ataca.

4.2. El costo de la exclusión: el crédito informal y el "gota a gota"

Quien no accede al crédito formal no deja de necesitar financiación; la consigue en condiciones ruinosas. El libro de ANIF y Asobancaria documenta, con base en estimaciones de Datacrédito Experian, que el crédito informal tipo "gota a gota" cobra tasas de interés entre el 50% y el 60% anual, por encima de la tasa de usura que para julio de 2023 se ubicaba en 44,04% efectivo anual[6]. Estudios académicos recogidos en la misma publicación han llegado a documentar tasas equivalentes de hasta 490,99% anual en esta modalidad, disfrazadas bajo la apariencia de un cobro diario del 1%. Para agosto de 2026 la tasa de usura del crédito de consumo y ordinario se sitúa en 29,66% efectivo anual[7], de modo que la distancia entre el costo del crédito formal y el informal se ha ampliado, no reducido.

[3] DANE (2026). Gran Encuesta Integrada de Hogares — Empleo informal y seguridad social, trimestre móvil abril-junio de 2026.

[4] DANE (2025). Encuesta de Micronegocios (EMICRON) 2024. Boletín técnico publicado el 30 de julio de 2025.

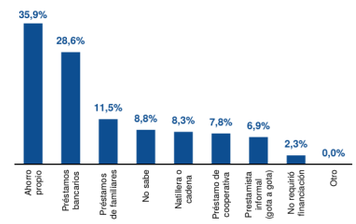
[5] Banco Mundial (2025). The Global Findex Database 2025. Las cifras de país y región corresponden al levantamiento de 2024. Las mediciones del Findex provienen de encuestas a hogares y no son directamente comparables con los registros administrativos del Reporte de Inclusión Financiera; su valor está en la comparación entre países.

[6] ANIF y Asobancaria (2024), op. cit., capítulo 3, "Caracterización de la población que no puede cumplir con sus obligaciones de crédito", con base en estimaciones de Datacrédito Experian (2023).

[7] Superintendencia Financiera de Colombia (2026). Certificación del interés bancario corriente para agosto de 2026. La tasa de usura para crédito de consumo y ordinario quedó en 29,66% E.A.

La evidencia de campo confirma que esta exclusión no es voluntaria. En el sondeo aplicado por Asobancaria a unidades productivas de la economía popular en siete ciudades[8][9], los préstamos bancarios aparecen como la segunda fuente de financiación para abrir un negocio (28,6%), después del ahorro propio (35,9%). No obstante, cuando se pregunta por los recursos que financian la operación corriente, solo el 10,6% acudió a bancos, mientras el 24,3% recurrió al "gota a gota". Apenas el 17% de los consultados manifestó preferir el prestamista informal frente a un banco. Las razones para no solicitar crédito formal que reportan los encuestados son elocuentes: altos niveles de endeudamiento (18,3%), reportes negativos en centrales de riesgo (18,3%), exceso de trámites (13,5%) y ausencia de historia crediticia (7,9%). Son exactamente las barreras que los literales a), b) y c) del artículo 3 del proyecto pretenden remover mediante refinanciación simplificada, evaluación alternativa de riesgo y periodos de gracia.

Gráfico 2. Fuentes de financiación empleadas para iniciar negocios en la economía popular



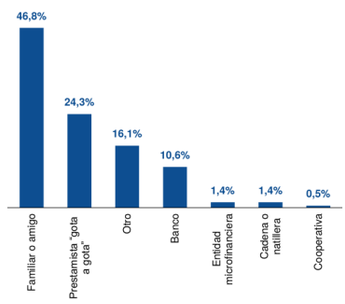
Fuente: Asobancaria.

Fuente: Asobancaria (2025), Banca & Economía, edición 1466, Gráfico 2.

[8] Asobancaria (2025). "Consideraciones para promover la inclusión financiera en la economía popular colombiana", Banca & Economía, edición 1466, 25 de marzo de 2025.

[9] El sondeo se aplicó mediante muestreo por conveniencia entre asistentes a las Ferias para la Economía Popular realizadas por Asobancaria y Banca de las Oportunidades (2023-2024), por lo cual sus resultados no son estadísticamente representativos de la economía popular, aunque sugieren tendencias generales, como lo advierte la propia publicación.

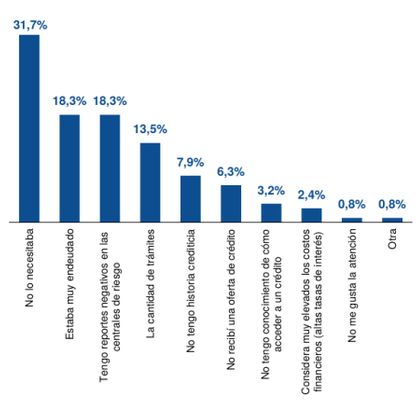
Gráfico 7. Fuentes de préstamos para la operación de los negocios de la economía popular



Fuente: Elaboración Asobancaria.

Fuente: Asobancaria (2025), Banca & Economía, edición 1466, Gráfico 7.

Gráfico 9. Razones para no solicitar crédito en los últimos doce meses



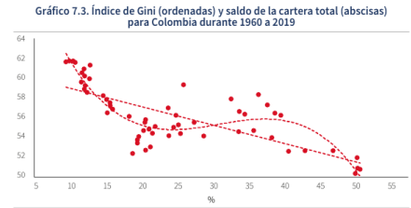
Fuente: Elaboración Asobancaria.

Fuente: Asobancaria (2025), Banca & Economía, edición 1466, Gráfico 9.

4.3. La evidencia: expandir el crédito formal, hoy, reduce la desigualdad

El sustento empírico más robusto del proyecto proviene del análisis econométrico del capítulo 7 del libro de ANIF y Asobancaria, que estudia la relación entre profundización financiera (cartera sobre PIB) y desigualdad de ingresos en Colombia con datos de 1960 a 2019 mediante un enfoque ARDL[10]. El hallazgo es una relación no lineal de forma cúbica con tres fases. En la fase actual, denominada de universalización del crédito, cada expansión de la cartera formal se asocia con reducciones del índice de Gini, y ese efecto favorable se mantiene mientras la profundización no supere el 65% del PIB, umbral estimado como óptimo para no comprometer el crecimiento. Colombia, con una profundización proyectada de 44,8% para 2023, conserva un margen amplio. La implicación de política es directa. Ampliar el crédito formal hacia los segmentos hoy excluidos no es solamente compatible con la reducción de la desigualdad; es uno de sus vehículos.

Gráfico 7.3. Índice de Gini (ordenadas) y saldo de la cartera total (abscisas) para Colombia durante 1960 a 2019



Fuente: cálculos propios de Asobancaria.

Fuente: ANIF y Asobancaria (2024), Rebancarización, crédito y desarrollo financiero, capítulo 7, Gráfico 7.3.

Dos hallazgos adicionales del mismo estudio respaldan las focalizaciones específicas del articulado. Primero, las mujeres presentan menor probabilidad de incurrir en atrasos que los hombres y, según cifras de TransUnion citadas en la publicación, menores niveles y saldos de mora y mejores perfiles de riesgo[11], lo que hace técnicamente sólida la priorización de garantías para mujeres prevista en el inciso segundo del artículo 4. Segundo, la probabilidad de que un deudor con atrasos pague sus obligaciones crece de manera casi lineal con sus años de educación, de 25% con cinco años de escolaridad a 30% con veinte. La educación financiera obligatoria del artículo 5 apunta en la misma dirección. Cabe añadir que, en el análisis regional del propio libro, el microcrédito es la modalidad

[10] ANIF y Asobancaria (2024), op. cit., capítulo 7, "Progresividad de la profundización financiera: una aplicación del enfoque ARDL para el caso colombiano".

[11] ANIF y Asobancaria (2024), op. cit., capítulo 3. El estudio de TransUnion citado corresponde al corte del cuarto trimestre de 2022.

de cartera menos concentrada territorialmente, con un coeficiente de Gini de distribución municipal de 0,51 frente a niveles de 0,64 a 0,85 en las demás modalidades, lo que lo convierte en el instrumento con mayor capacidad de irrigar las regiones periféricas que el proyecto prioriza.

4.4. Oportunidad: una arquitectura institucional probada que requiere un marco legal permanente

El país acaba de terminar el experimento de política de crédito dirigido más grande de su historia reciente y sus resultados enseñan dos cosas. El Pacto por el Crédito, suscrito entre el Gobierno nacional y el sector financiero, desembolsó $241,6 billones entre septiembre de 2024 y febrero de 2026, un cumplimiento del 94,9% de la meta, a través de 36,4 millones de operaciones[12]. La primera enseñanza es de capacidad: el sistema financiero puede movilizar crédito a gran escala hacia sectores priorizados cuando existen metas, seguimiento público y articulación institucional. La segunda es de límite: el segmento de economía popular fue precisamente el de menor cumplimiento relativo (89,2% de su meta), lo cual indica que los acuerdos voluntarios y temporales se quedan cortos justo donde las barreras estructurales son mayores. Un marco legal permanente, con incentivos regulatorios, garantías priorizadas y reporte anual al Congreso, como el que propone este proyecto, es la respuesta institucional proporcionada a ese diagnóstico.

El proyecto tampoco parte de cero en materia de instrumentos. Se apoya en el programa CREO creado por el Decreto 2120 de 2023, que ya opera garantías parciales a través del Fondo Nacional de Garantías y líneas especiales de la banca de segundo piso[13]. Recoge las lecciones del régimen de habeas data financiero, en el que la Ley 2157 de 2021 mostró tanto el potencial como los riesgos de intervenir los reportes crediticios, pues la eliminación de información sin mecanismos de evaluación alternativa puede encarecer el acceso en lugar de facilitarlo[14]; el proyecto evita ese error al optar por generar información nueva (billeteras digitales, datos alternativos) en lugar de suprimir la existente. Adicionalmente, llega en el momento regulatorio oportuno: el Decreto 1297 de 2022 abrió el camino de las finanzas abiertas y el Decreto 0368 del 7 de abril de 2026 las hizo obligatorias para las entidades vigiladas, con intercambio estandarizado de datos del consumidor que lo autorice[15]. La evaluación alternativa de riesgo del literal b) del artículo 3 encontrará en ese sistema la infraestructura de datos que necesita para operar.

[12] Superintendencia Financiera de Colombia (2026). "Pacto por el Crédito completó su implementación con un cumplimiento del 94,9% de la meta de desembolsos". Comunicado de prensa, marzo de 2026.

[13] El programa "CREO, un crédito para conocernos" fue creado mediante el Decreto 2120 de 2023, con líneas de garantías parciales a través del Fondo Nacional de Garantías, líneas especiales por medio de la banca de segundo piso (Finagro y Bancóldex) e incentivos al hábito de buen pago.

[14] ANIF y Asobancaria (2024), op. cit., capítulo 4, "Recomendaciones para la rebancarización".

[15] Unidad de Regulación Financiera — URF (2026). "Colombia consolida el Sistema de Finanzas Abiertas obligatorio". El Decreto 0368 del 7 de abril de 2026 hace obligatorio el intercambio estandarizado de datos financieros del consumidor que lo autorice, con estándares técnicos a cargo de la Superintendencia Financiera.

4.5. Referentes internacionales: lo que enseñan otras jurisdicciones

La experiencia comparada muestra que los instrumentos del proyecto no son un experimento sin precedentes; cada uno ha sido probado en otras jurisdicciones con resultados documentados. Conviene además recordar el punto de partida: en el Microscopio Global de The Economist Intelligence Unit, que evalúa el entorno normativo para la inclusión financiera en 55 países emergentes, Perú y Colombia encabezaron la edición 2020 y fueron los únicos países con los valores superiores en las cinco categorías del índice[16]. Colombia cuenta con el andamiaje regulatorio; lo que la separa de los referentes es la escala y la permanencia de sus políticas de crédito incluyente.

Perú: institucionalidad especializada en microfinanzas. El sistema peruano combina bancos, cajas municipales de ahorro y crédito (CMAC), cajas rurales y entidades microfinancieras bajo una regulación prudencial diferenciada de la Superintendencia de Banca y Seguros, articulada desde 2015 en una Estrategia Nacional de Inclusión Financiera. Las once cajas municipales llegaron a atender cerca de 900.000 deudores del segmento de microempresa, la mayor cifra entre las entidades reguladas del país, con presencia concentrada fuera de Lima[17]. La lección para los artículos 3 y 4 del proyecto es que el microcrédito masivo exige reglas prudenciales calibradas a su naturaleza, no la simple extensión de las normas del crédito corporativo; eso es precisamente lo que el proyecto encarga a la Superintendencia Financiera.

Brasil: información positiva, pagos digitales y microcrédito público a escala. Brasil ofrece tres referentes convergentes. El primero es el *Cadastro Positivo:* la *Lei Complementar 166 de 2019* pasó el registro de información crediticia positiva de un modelo de inscripción voluntaria a uno de inclusión automática con derecho de exclusión, y al cierre de 2020 el registro ya contenía cerca de 100 millones de personas naturales. Según la evaluación del Banco Central do Brasil, el 41% de los registrados migró a franjas de menor riesgo, la proporción subió al 59% entre los menores de 30 años, y el costo del crédito personal no consignado se redujo en promedio 10,4%[18]. Es la demostración empírica de lo que persigue el literal b) del artículo 3: cuando el sistema observa más información del deudor, presta más y más barato a quienes carecían de historial. El segundo referente son los pagos digitales como puerta de entrada al crédito. En cuatro años de operación del sistema Pix, más del 90% de los adultos brasileños había hecho o recibido una transacción, y el análisis econométrico del Banco de Pagos Internacionales sobre la región encuentra que la introducción de un sistema de pagos rápidos se asocia con un aumento de 3,9 puntos porcentuales en la población que obtiene crédito de

[16] The Economist Intelligence Unit (2020). Microscopio Global 2020: el papel de la inclusión financiera en la respuesta frente a la COVID-19. Índice elaborado con apoyo de BID Lab, BID Invest, el Centro para la Inclusión Financiera y la Fundación Bill y Melinda Gates; evalúa el entorno para la inclusión financiera en 55 países.

[17] CEPAL (2018). Inclusión financiera de las micro, pequeñas y medianas empresas en el Perú. Documentos de Proyectos. Cifras a 2016: 11 cajas municipales de ahorro y crédito con cerca de 900.000 deudores en el segmento de microempresa, el mayor entre las entidades reguladas.

[18] Banco Central do Brasil (2021). Análise dos efeitos do Cadastro Positivo. Cifras a diciembre de 2020.

instituciones financieras y de 3,0 puntos en el ahorro formal[19]. Ese es el mecanismo sobre el que descansa la dotación de billeteras digitales del literal a) del artículo 3: la transaccionalidad digital genera la huella de datos que convierte a un trabajador informal en sujeto de crédito. El tercero es el Crediamigo del Banco do Nordeste, el mayor programa de microcrédito productivo y orientado de América del Sur, que en 2025 colocó R$13,42 mil millones a través de más de cuatro millones de operaciones y cerró el año con 2,2 millones de clientes activos, con participación femenina del 68,3% en su programa de primer acceso[20]. La escala y la continuidad del programa muestran que la banca de fomento puede operar microcrédito orientado de manera masiva y sostenida, el papel que el artículo 4 asigna a las entidades de fomento y al Fondo Nacional de Garantías.

India: metas nacionales cuantificadas de acceso y crédito sin garantía real. La India muestra lo que logra una meta nacional explícita sostenida en el tiempo. El programa Jan Dhan Yojana abrió 561,6 millones de cuentas en once años, el 56% de ellas de mujeres y el 67% en zonas rurales y semiurbanas[21]. Sobre esa base de acceso, el esquema MUDRA otorgó en diez años 520 millones de créditos sin garantía real a microempresarios, por ₹32,61 billones, con mujeres como el 68% de las personas beneficiarias[22]. El parágrafo del artículo 4, que fija la meta de cuatro millones de personas y micronegocios con crédito formal en cuatro años, sigue esa misma lógica de política pública con objetivo verificable, en una escala proporcionalmente modesta frente al precedente indio.

Bangladesh: el origen del microcrédito con acompañamiento. El Grameen Bank, pionero mundial del microcrédito y ganador del Premio Nobel de Paz en 2006 junto con su fundador Muhammad Yunus, reporta 10,62 millones de prestatarios, presencia en el 94% de las aldeas del país y desembolsos acumulados de US$42,29 mil millones en préstamos sin garantía real, con servicios que alcanzan a cerca de 45 millones de personas contando los hogares[23]. Su metodología descansa en el acompañamiento cercano al deudor, el mismo enfoque que el literal c) del artículo 3 incorpora para los deudores reincorporados.

Reino Unido y Kenia: datos abiertos y dinero móvil. El Reino Unido, primera jurisdicción en imponer la banca abierta obligatoria, alcanzó 15,16 millones de usuarios de open banking en julio de 2025, cerca de uno de cada tres adultos, con crecimiento del 34% en un año[24]. Colombia acaba de adoptar el mismo modelo obligatorio con el Decreto 0368 de 2026, de modo que el proyecto llega cuando la infraestructura de datos ya tiene fecha de despliegue. Kenia, por su parte, ilustra el potencial del dinero móvil en poblaciones de bajos ingresos: el estudio de Suri y Jack publicado en Science estimó que la expansión de M-Pesa sacó de la pobreza a unos 194.000 hogares, alrededor del 2% de los hogares del país, y que cerca de 185.000 mujeres pasaron de la agricultura de subsistencia a ocupaciones de comercio o negocios propios[25].

De estos referentes se extraen cinco elementos comunes que explican los casos exitosos: información crediticia amplia y alternativa, garantías públicas que corrigen la falla de mercado, canales digitales de bajo costo, institucionalidad regulatoria especializada y metas cuantificadas con seguimiento público; el articulado del proyecto contiene los cinco. Ninguna de estas experiencias, conviene decirlo, sustituye la evaluación responsable del riesgo; todas la complementan, y en eso el proyecto sigue la misma línea al dejar la calibración prudencial en manos de la Superintendencia Financiera.

4.5. Marco normativo del Proyecto

La presente iniciativa legislativa encuentra fundamento en la **Constitución Política de Colombia** y en el conjunto de disposiciones legales y reglamentarias que regulan la actividad financiera, la democratización del crédito, la inclusión financiera, el acceso de las micro, pequeñas y medianas empresas al financiamiento, la protección de los consumidores financieros, el manejo de la información crediticia y la focalización de las políticas sociales.

En primer lugar, **los artículos 333 y 334 de la Constitución Política** establecen los principios que orientan la intervención del Estado en la economía. El **artículo 333** reconoce la libertad económica y la función social de la empresa, mientras que el **artículo 334** dispone que el Estado intervendrá en la economía para racionalizarla, mejorar la calidad de vida de los habitantes, promover la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, asegurar progresivamente el acceso de las personas de menores ingresos a los bienes y servicios básicos y promover la productividad, la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones. Estas disposiciones constituyen fundamento directo para la adopción de medidas dirigidas a ampliar el acceso de la población vulnerable, los micronegocios y las regiones con menor penetración financiera al crédito formal.

De manera particular, el **artículo 335 de la Constitución Política** establece que las actividades financiera, bursátil y aseguradora son de interés público y señala expresamente que la ley regulará la intervención del Gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito. La Corte Constitucional ha reconocido que este mandato implica el deber estatal de extender el acceso al crédito a los distintos sectores de la población mediante una oferta amplia de productos y entidades financieras, dentro de un marco de regulación, vigilancia y protección de la confianza pública. En

[19] Banco de Pagos Internacionales — BIS (2025). "Fast payments and financial inclusion in Latin America and the Caribbean", BIS Papers No. 153. El efecto estimado corresponde al análisis econométrico de la introducción de sistemas de pagos rápidos en el conjunto de países estudiado.

[20] Banco do Nordeste (2026). "Crédito do Banco do Nordeste para microempreendedores urbanos cresce 11% e supera R$ 13 bilhões em 2025". Comunicado de prensa. La cifra de participación femenina (68,3%) corresponde al programa Acredita no Primeiro Passo.

[21] Press Information Bureau, Gobierno de la India (2025). "11 Years of PM Jan Dhan Yojana: Banking the Unbanked". Cifras a agosto de 2025 (56,16 crore equivale a 561,6 millones de cuentas).

[22] Press Information Bureau, Gobierno de la India (2025). "A Decade of Growth with PM Mudra Yojana". Cifras a abril de 2025 (52 crore equivale a 520 millones de créditos).

[23] Grameen Bank (2026). "Grameen Bank at a glance", sitio oficial, cifras a junio de 2026.

[24] Open Banking Limited (2025). "Open banking surges to 15 million UK users as July marks record adoption". Cifras a julio de 2025.

[25] Suri, T. y Jack, W. (2016). "The long-run poverty and gender impacts of mobile money", Science, vol. 354, núm. 6317, 8 de diciembre de 2016.

consecuencia, las medidas de inclusión crediticia y rebancarización previstas en el presente proyecto desarrollan directamente un mandato constitucional.

El **artículo 150 de la Constitución Política**, particularmente sus **numerales 12 y 21**, reconoce la competencia del Congreso para establecer contribuciones fiscales y para expedir las normas generales mediante las cuales se determina la intervención del Estado en la economía. A su vez, el **artículo 189**, **numerales 24 y 25**, atribuye al Presidente de la República funciones de inspección, vigilancia y control sobre las actividades financiera, bursátil y aseguradora, así como la intervención en estas actividades de acuerdo con la ley. Estas competencias sustentan el diseño de un marco legal que permita al Gobierno Nacional desarrollar instrumentos de inclusión y democratización del crédito dentro del sistema financiero regulado.

En desarrollo de este marco constitucional, el **Decreto Ley 663 de 1993**, **Estatuto Orgánico del Sistema Financiero**, constituye el principal cuerpo normativo que regula la estructura y funcionamiento del sistema financiero colombiano, así como las reglas aplicables a las entidades sometidas a inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Financiera de Colombia. Las medidas previstas en esta iniciativa deberán articularse con dicho régimen, especialmente en materia de gestión de riesgos, solvencia, provisiones, colocación de crédito y protección del consumidor financiero.

La Ley 1328 de 2009, por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros y del mercado de valores, establece el régimen de protección al consumidor financiero y dispone obligaciones relacionadas con la debida atención, información y educación de los consumidores. En particular, esta ley establece que las entidades vigiladas deben procurar la educación financiera de sus clientes respecto de las operaciones, servicios y mercados financieros, así como de los mecanismos disponibles para la protección de sus derechos. De igual manera, el Sistema de Atención al Consumidor Financiero debe incorporar mecanismos orientados a la educación financiera de los clientes. Estas disposiciones constituyen un antecedente directo de las medidas de educación financiera previstas en el proyecto de ley.

La **Ley 1735 de 2014** constituye otro antecedente fundamental de la presente iniciativa, al establecer medidas destinadas a promover el acceso a los servicios financieros transaccionales y crear las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos (SEDPE). Esta normativa buscó ampliar el acceso de la población a productos financieros mediante instrumentos digitales y permitió el desarrollo de mecanismos orientados a la inclusión financiera. La misma ley autorizó, además, que los operadores de información incorporaran información sobre hábitos transaccionales e historial de pagos, bajo las reglas de protección de datos y hábeas data, con el propósito de facilitar el acceso de los ciudadanos a productos financieros. Este antecedente resulta especialmente relevante para la propuesta de utilización de billeteras y productos digitales como instrumentos para construir información financiera y facilitar procesos de inclusión y rebancarización.

La regulación de los productos de depósito electrónico y de las SEDPE fue posteriormente desarrollada mediante el **Decreto 2555 de 2010** y sus modificaciones, entre ellas el **Decreto 1491 de 2015**. Esta regulación consolidó los instrumentos financieros digitales como mecanismos de acceso al sistema financiero formal y estableció condiciones para su operación, supervisión y utilización mediante corresponsales, lo cual resulta pertinente para las medidas dirigidas a trabajadores informales, vendedores ambulantes y población ubicada en zonas con baja cobertura financiera.

En materia de información crediticia, la **Ley 1266 de 2008** regula el derecho de hábeas data respecto de la información financiera, crediticia, comercial y de servicios. Esta normativa establece reglas para la generación, administración, circulación, actualización y permanencia de información negativa en las bases de datos, así como garantías para que los titulares puedan controvertir la información reportada. El proyecto de ley deberá interpretarse y aplicarse de manera armónica con este régimen, de forma que los mecanismos de rebancarización propuestos no desconozcan los derechos de los titulares de la información ni las obligaciones de las fuentes y operadores.

En este sentido, la utilización de información alternativa para evaluar la capacidad de pago de personas con historial crediticio negativo o limitado encuentra un antecedente en la propia regulación colombiana de inclusión financiera, que ha reconocido la utilidad de incorporar información transaccional y de hábitos de pago para ampliar el acceso a productos financieros. La **Ley 1735 de 2014**, por ejemplo, permitió a los operadores de información incorporar información sobre hábitos transaccionales e historial de pagos de las operaciones realizadas a través de determinados productos financieros, siempre bajo los principios de confidencialidad, seguridad, circulación restringida, finalidad y veracidad establecidos en las **Leyes 1266 de 2008** y **1581 de 2012**.

La **Ley 1581 de 2012**, por su parte, establece el régimen general de protección de datos personales. Por ello, cualquier mecanismo de evaluación alternativa del riesgo crediticio que utilice información proveniente de ingresos informales, hábitos transaccionales, productos no crediticios u otras fuentes deberá sujetarse a los principios y garantías establecidos en materia de tratamiento de datos personales y hábeas data.

En relación con las micro, pequeñas y medianas empresas, la **Ley 590 de 2000** establece disposiciones orientadas a promover su desarrollo integral, reconociendo su importancia para la generación de empleo, el desarrollo regional, la integración entre sectores económicos y el aprovechamiento productivo de pequeños capitales. Este marco constituye un antecedente para las medidas dirigidas a facilitar el acceso de las micro y pequeñas empresas y de los micronegocios al crédito productivo y a otros mecanismos de financiación.

De igual manera, el Fondo Nacional de Garantías y las entidades de fomento hacen parte de la institucionalidad existente para facilitar el acceso al crédito de sectores que enfrentan mayores dificultades para obtener financiación en condiciones de mercado. En este contexto, la priorización de garantías para microcréditos y créditos productivos dirigidos a mujeres, micronegocios, trabajadores informales y regiones con baja penetración financiera se plantea como un mecanismo complementario a las herramientas existentes de garantía y fomento empresarial.

En materia de focalización de la población vulnerable, la **Ley 1176 de 2007** y su reglamentación, compilada principalmente en el **Decreto 1082 de 2015** y desarrollada mediante el **Decreto 441 de 2017**, establecen el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén) como instrumento de focalización del gasto social. El Sisbén permite identificar, clasificar y ordenar a la población de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas para apoyar la selección de beneficiarios de programas y políticas públicas. En consecuencia, su utilización como criterio de focalización de los programas de inclusión crediticia previstos en este proyecto resulta compatible con el sistema vigente de focalización social, sin perjuicio de que el acceso al crédito deba continuar sujeto a criterios de capacidad de pago y gestión responsable del riesgo.

La educación financiera propuesta en el proyecto también se encuentra articulada con el marco vigente de protección al consumidor financiero. La **Ley 1328 de 2009** reconoce expresamente la importancia de la educación financiera y establece obligaciones para las entidades vigiladas y demás actores del sistema en esta materia. El fortalecimiento de los contenidos de educación financiera en los procesos educativos y de formación para el trabajo busca, por tanto, complementar las obligaciones existentes con una estrategia de prevención del sobreendeudamiento y promoción del uso responsable del crédito.

Las disposiciones de naturaleza tributaria contenidas en el proyecto deberán observar los **artículos 150**, **numeral 12, 154, 338 y 363 de la Constitución Política** y las reglas de la **Ley 819 de 2003**. En particular, el **artículo 154** constitucional establece que las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales solamente pueden ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno Nacional. Por esta razón, el incentivo tributario previsto en el proyecto deberá contar con iniciativa o aval gubernamental en los términos constitucionales.

Asimismo, el artículo **7 de la Ley 819 de 2003** exige que todo proyecto de ley que ordene gasto o conceda beneficios tributarios haga explícito su impacto fiscal y demuestre su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, incluyendo en la exposición de motivos y en las ponencias los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para su financiación. En consecuencia, la medida de reducción de la tarifa del impuesto sobre la renta propuesta deberá estar acompañada del correspondiente análisis de impacto fiscal y de su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En este marco, el proyecto de ley se integra al ordenamiento jurídico vigente sin sustituir las competencias de regulación, inspección y vigilancia de las autoridades financieras, sino estableciendo objetivos e instrumentos adicionales para profundizar la democratización del crédito, promover la inclusión financiera, facilitar la reincorporación de personas y micronegocios al sistema financiero formal y ampliar el acceso a mecanismos de financiación productiva bajo criterios de responsabilidad, gestión adecuada del riesgo y protección del consumidor financiero.

5. Impacto fiscal

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 exige que en todo proyecto de ley que ordene gasto o conceda beneficios tributarios se haga explícito el impacto fiscal y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y que en la exposición de motivos y en las ponencias se incluyan los costos fiscales y la fuente de ingreso adicional para su financiamiento.

Frente a esa exigencia se observa, en primer lugar, que el proyecto no crea beneficios tributarios ni ordena partidas presupuestales determinadas. Sus artículos 3 y 4 asignan funciones regulatorias a autoridades existentes y disponen la priorización de instrumentos que ya operan con presupuesto propio, como las garantías del Fondo Nacional de Garantías y las líneas de fomento de la banca de segundo piso. El mandato al Gobierno de crear, reactivar o financiar programas de inclusión crediticia se ejecutará mediante los mecanismos ordinarios de programación presupuestal, de modo que corresponde al propio Gobierno definir el monto y la anualidad de los recursos en el marco de sus disponibilidades.

En segundo lugar, la jurisprudencia constitucional tiene establecido que el Congreso puede aprobar iniciativas de origen parlamentario que comporten gasto, correspondiendo al Gobierno decidir su incorporación efectiva en el presupuesto[26], y que las exigencias del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 son instrumentos de racionalización de la actividad legislativa cuya carga principal recae en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que cuenta con los datos y la experticia técnica, sin que su falta de concepto constituya un vicio de inconstitucionalidad de la ley[27]. Sin perjuicio de lo anterior, se invita respetuosamente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público a rendir el concepto previsto en la citada disposición durante el trámite, con el fin de precisar los costos de los programas del artículo 4 y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

6. Pliego de modificaciones

Texto aprobado primer debate	Texto propuesto para segundo debate
Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto fortalecer la inclusión crediticia de la población vulnerable, los micronegocios, los trabajadores informales y las regiones periféricas, y avanzar en la profundización financiera sostenible como herramienta de crecimiento económico, formalización y reducción de la desigualdad. Adicionalmente, promover la rebancarización de las personas naturales y jurídicas que han sido excluidas del sistema financiero formal.	Igual
Artículo 2. Definiciones. Para los efectos de la presente ley, se entenderán por: Rebancarización: Proceso de reincorporación al sistema financiero formal de personas y micronegocios con historial crediticio negativo o limitado. Inclusión crediticia: Acceso efectivo y responsable a productos de crédito formal, especialmente microcrédito y crédito productivo. Economía popular: Conjunto de unidades productivas de bajo tamaño, incluyendo micronegocios y emprendimientos informales.	Igual
Artículo 3. Programas de rebancarización. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, diseñará e implementará un marco regulatorio especial para promover programas de rebancarización por parte de las entidades vigiladas. Dicho marco incluirá, entre otros: a) La dotación voluntaria de billeteras digitales a trabajadores informales y vendedores ambulantes, orientada a generar historia crediticia real y facilitar el acceso a créditos formales garantizados por el Estado. b) Mecanismos de evaluación alternativa de riesgo crediticio que consideren variables como ingresos informales, comportamiento en productos no crediticios y educación financiera. c) Periodos de gracia y condiciones flexibles para deudores reincorporados, con enfoque de acompañamiento y apoyo.	**Artículo 3. Programas de rebancarización.** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, diseñará e implementará un marco regulatorio especial para promover programas de rebancarización por parte de las entidades vigiladas. Dicho marco incluirá, entre otros: a) La dotación voluntaria de billeteras digitales a trabajadores informales y vendedores ambulantes, orientada a generar historia crediticia real y facilitar el acceso a créditos formales garantizados por el Estado. b) Mecanismos de evaluación alternativa de riesgo crediticio que consideren variables como ingresos informales, comportamiento en productos no crediticios y educación financiera. c) Periodos de gracia y condiciones flexibles para deudores reincorporados, con enfoque de acompañamiento y apoyo.

[26] Corte Constitucional, Sentencia C-502 de 2007.

[27] Corte Constitucional, Sentencia C-866 de 2010.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público establecerá incentivos regulatorios, tales como beneficios en materia de provisiones, ponderación de riesgo y facilidades operativas, para las entidades que adopten estos programas. El reglamento correspondiente deberá expedirse en un plazo no superior a seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley. El microcrédito otorgado, en desarrollo de los programas de que trata la presente ley, se focalizará, prioritariamente, en la población clasificada en los grupos A, B y C del Sisbén IV, o el instrumento de focalización que haga sus veces, sin perjuicio del acceso de los demás destinatarios previstos en la presente ley y de quienes no cuenten con clasificación en dicho instrumento. **Parágrafo 1**. **Rebancarización.** Con el fin de fortalecer los procesos de inclusión financiera y de rebancarización, en la población vulnerable, los micronegocios, los trabajadores informales y las regiones periféricas, por una única vez, no serán tenidos en cuenta los reportes negativos para el acceso a los microcréditos de los que se ocupa la presente ley. Para la evaluación de la capacidad de pago de los ciudadanos objeto de la presente ley se tendrán en cuenta otros criterios alternativos, tales como: a) Ingresos Informales. B.) Manejo de otros productos no financieros. C.) Cualquier otro soporte que acredite el ejercicio de una actividad económica.	El Ministerio de Hacienda y Crédito Público establecerá incentivos regulatorios, tales como beneficios en materia de provisiones, ponderación de riesgo y facilidades operativas, para las entidades que adopten estos programas. El reglamento correspondiente deberá expedirse en un plazo no superior a seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley. El microcrédito otorgado, en desarrollo de los programas de que trata la presente ley, se focalizará, prioritariamente, en la población clasificada en los grupos A, B y C del Sisbén IV, o el instrumento de focalización que haga sus veces, sin perjuicio del acceso de los demás destinatarios previstos en la presente ley y de quienes no cuenten con clasificación en dicho instrumento. **Parágrafo**. **Rebancarización.** Con el fin de fortalecer los procesos de inclusión financiera y de rebancarización, en la población vulnerable, los micronegocios, los trabajadores informales y las regiones periféricas, por una única vez, no serán tenidos en cuenta los reportes negativos para el acceso a los microcréditos de los que se ocupa la presente ley. Para la evaluación de la capacidad de pago de los ciudadanos objeto de la presente ley se tendrán en cuenta otros criterios alternativos, tales como: a) Ingresos Informales. b) Manejo de otros productos no financieros. c) Cualquier otro soporte que acredite el ejercicio de una actividad económica.
Artículo 4. Fortalecimiento del microcrédito y crédito a MiPymes y economía popular. El Gobierno Nacional podrá crear, reactivar y/o	**Artículo 4. Fortalecimiento del microcrédito y crédito a MiPymes y economía popular**. El Gobierno Nacional podrá crear, reactivar y/o

financiar programas de inclusión crediticia y de capital semilla, enfocados a trabajadores informales, estudiantes, micro y pequeñas empresas, jóvenes entre 18 y 30 años, así como comercio informal. Se podrá utilizar como vehículo de implementación instituciones autorizadas por las Superintendencia Financiera. El Fondo Nacional de Garantías (FNG) y las entidades de fomento priorizarán garantías para microcréditos y créditos productivos dirigidos a mujeres, micronegocios, trabajadores informales y regiones con baja penetración financiera. Parágrafo. Meta nacional. Para cumplir lo dispuesto en el presente artículo, se tendrá como meta beneficiar a cuatro millones de personas y micronegocios con acceso a crédito formal en un plazo de cuatro años.	financiar programas de inclusión crediticia y de capital semilla, enfocados a trabajadores informales, estudiantes, micro y pequeñas empresas, jóvenes entre 18 y 30 años, así como comercio informal. Se podrá utilizar como vehículo de implementación instituciones autorizadas por las Superintendencia Financiera. El Fondo Nacional de Garantías (FNG) y las entidades de fomento priorizarán garantías para microcréditos y créditos productivos dirigidos a mujeres, micronegocios, trabajadores informales y regiones con baja penetración financiera. **Parágrafo. Meta nacional.** Para cumplir lo dispuesto en el presente artículo, se tendrá como meta beneficiar a cuatro millones de personas y micronegocios con acceso a crédito formal en un plazo de cuatro años.
Artículo 5. Educación financiera. El Ministerio de Educación Nacional y el SENA incorporarán módulos obligatorios de educación financiera en los planes de estudio de educación básica, media y técnica, con énfasis en el uso responsable del crédito y la prevención del sobreendeudamiento.	Igual
Artículo 6. Monitoreo y reporte. La Superintendencia Financiera de Colombia y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentarán al Congreso de la República, antes del 31 de marzo de cada año, un informe conjunto sobre: a) Indicadores de inclusión crediticia por región, género y estrato. b) Avance de los programas de rebancarización y dotación de billeteras digitales. c) Impacto en la reducción del crédito informal y la desigualdad	**Artículo 6. Monitoreo y reporte.** La Superintendencia Financiera de Colombia y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentarán al Congreso de la República, antes del 31 de marzo de cada año, un informe conjunto sobre: a) Indicadores de inclusión crediticia por región, género y estrato. b) Avance de los programas de rebancarización y dotación de billeteras digitales. c) Impacto en la reducción del crédito informal y la desigualdad,

y d) avance de número de beneficiarios y monto total de créditos otorgados.	d) **Avance** de número de beneficiarios y monto total de créditos otorgados. **e) Valor de las garantías otorgadas por el Fondo Nacional de Garantías y de los incentivos reconocidos en desarrollo de la presente ley.**
Artículo 7. Reglamentación. El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley en un plazo máximo de seis meses.	Igual
Artículo 8. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Igual

7. Conflicto de interés

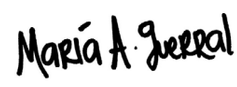
En cumplimiento del artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, se deja constancia de los criterios que pueden orientar a los congresistas frente a eventuales conflictos de interés. Conforme al artículo 286 de la misma ley, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, el conflicto se configura cuando de la discusión o votación pueda derivarse un beneficio particular, actual y directo para el congresista, su cónyuge o compañero permanente, o sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Este proyecto establece medidas generales, impersonales y abstractas de política pública de inclusión crediticia, cuyos destinatarios son categorías amplias de la población. En principio no configura un beneficio particular, actual y directo para los congresistas. Podrían encontrarse incursos en conflicto de interés quienes, ellos mismos o las personas señaladas en la norma, tengan participación relevante en entidades financieras vigiladas destinatarias de los incentivos regulatorios previstos en el artículo 3, o intereses directos en los programas de garantías del artículo 4. Estos criterios son meramente orientadores, sin perjuicio de otras causales que cada congresista pueda identificar en su situación personal.

8. Proposición

Con fundamento en las razones expuestas, rindo **PONENCIA POSITIVA** y en consecuencia solicito a los miembros de la Plenaria del Senado de la República **DAR SEGUNDO DEBATE** al proyecto de ley No. 107/2026 Senado "Por la cual se promueve el fortalecimiento de la inclusión crediticia para la población vulnerable, micronegocios, trabajadores informales y se dictan otras disposiciones".

Cordialmente,



MARIA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ
Senadora de la República
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

PROYECTO DE LEY No. 107/2026 - SENADO

"Por la cual se promueve el fortalecimiento de la inclusión crediticia para la población vulnerable, micronegocios, trabajadores informales y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto fortalecer la inclusión crediticia de la población vulnerable, los micronegocios, los trabajadores informales y las regiones periféricas, y avanzar en la profundización financiera sostenible como herramienta de crecimiento económico, formalización y reducción de la desigualdad. Adicionalmente, promover la rebancarización de las personas naturales y jurídicas que han sido excluidas del sistema financiero formal.

Artículo 2. Definiciones. Para los efectos de la presente ley, se entenderán por:

Rebancarización: Proceso de reincorporación al sistema financiero formal de personas y micronegocios con historial crediticio negativo o limitado.

Inclusión crediticia: Acceso efectivo y responsable a productos de crédito formal, especialmente microcrédito y crédito productivo.

Economía popular: Conjunto de unidades productivas de bajo tamaño, incluyendo micronegocios y emprendimientos informales.

Artículo 3. Programas de rebancarización. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, diseñará e implementará un marco regulatorio especial para promover programas de rebancarización por parte de las entidades vigiladas. Dicho marco incluirá, entre otros:

a) La dotación voluntaria de billeteras digitales a trabajadores informales y vendedores ambulantes, orientada a generar historia crediticia real y facilitar el acceso a créditos formales garantizados por el Estado. b) Mecanismos de evaluación alternativa de riesgo crediticio que consideren variables como ingresos informales, comportamiento en productos no crediticios y educación financiera. c) Periodos de gracia y condiciones flexibles para deudores reincorporados, con enfoque de acompañamiento y apoyo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público establecerá incentivos regulatorios, tales como beneficios en materia de provisiones, ponderación de riesgo y facilidades operativas, para las entidades que adopten estos programas. El reglamento correspondiente deberá expedirse en un plazo no superior a seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley.

El microcrédito otorgado, en desarrollo de los programas de que trata la presente ley, se focalizará, prioritariamente, en la población clasificada en los grupos A, B y C del Sisbén IV, o el instrumento de focalización que haga sus veces, sin perjuicio del acceso de los demás destinatarios previstos en la presente ley y de quienes no cuenten con clasificación en dicho instrumento.

Parágrafo. **Rebancarización.** Con el fin de fortalecer los procesos de inclusión financiera y de rebancarización, en la población vulnerable, los micronegocios, los trabajadores informales y las regiones periféricas, por una única vez, no serán tenidos en cuenta los reportes negativos para el acceso a los microcréditos de los que se ocupa la presente ley.

Para la evaluación de la capacidad de pago de los ciudadanos objeto de la presente ley se tendrán en cuenta otros criterios alternativos, tales como: a) Ingresos Informales. b) Manejo de otros productos no financieros. c) Cualquier otro soporte que acredite el ejercicio de una actividad económica.

Artículo 4. Fortalecimiento del microcrédito y crédito a MiPymes y economía popular. El Gobierno Nacional podrá crear, reactivar y/o financiar programas de inclusión crediticia y de capital semilla, enfocados a trabajadores informales, estudiantes, micro y pequeñas empresas, jóvenes entre 18 y 30 años, así como comercio informal. Se podrá utilizar como vehículo de implementación instituciones autorizadas por las Superintendencia Financiera.

El Fondo Nacional de Garantías (FNG) y las entidades de fomento priorizarán garantías para microcréditos y créditos productivos dirigidos a mujeres, micronegocios, trabajadores informales y regiones con baja penetración financiera.

Parágrafo. Meta nacional. Para cumplir lo dispuesto en el presente artículo, se tendrá como meta beneficiar a cuatro millones de personas y micronegocios con acceso a crédito formal en un plazo de cuatro años.

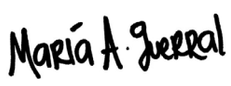
Artículo 5. Educación financiera. El Ministerio de Educación Nacional y el SENA incorporarán módulos obligatorios de educación financiera en los planes de estudio de educación básica, media y técnica, con énfasis en el uso responsable del crédito y la prevención del sobreendeudamiento.

Artículo 6. Monitoreo y reporte. La Superintendencia Financiera de Colombia y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentarán al Congreso de la República, antes del 31 de marzo de cada año, un informe conjunto sobre: a) Indicadores de inclusión crediticia por región, género y estrato. b) Avance de los programas de rebancarización y dotación de billeteras digitales. c) Impacto en la reducción del crédito informal y la desigualdad. d) Avance de número de beneficiarios y monto total de créditos otorgados. e) Valor de las garantías otorgadas por el Fondo Nacional de Garantías y de los incentivos reconocidos en desarrollo de la presente ley.

Artículo 7. Reglamentación. El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley en un plazo máximo de seis meses.

Artículo 8. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ
Senadora de la República
Ponente

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISION TERCERA DEL SENADO EN SESIÓN DEL DIA 29 DE SEPTIEMBRE DE 2026 ACTA 03/2026.

***PROYECTO DE LEY N°* 107/2026 – SENADO**. *"Por la cual se promueve el fortalecimiento de la inclusión crediticia para la población vulnerable, micronegocios, trabajadores informales y se dictan otras disposiciones"*

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

D E C R E T A:

CAPÍTULO I

Artículo 1. Objeto. *La presente ley tiene por objeto fortalecer la inclusión crediticia de la población vulnerable, los micronegocios, los trabajadores informales y las regiones periféricas, y avanzar en la profundización financiera sostenible como herramienta de crecimiento económico, formalización y reducción de la desigualdad. Adicionalmente, promover la rebancarización de las personas naturales y jurídicas que han sido excluidas del sistema financiero formal.*

Artículo 2. Definiciones. *Para los efectos de la presente ley, se entenderán por:*

Rebancarización: Proceso de reincorporación al sistema financiero formal de personas y micronegocios con historial crediticio negativo o limitado.

Inclusión crediticia: Acceso efectivo y responsable a productos de crédito formal, especialmente microcrédito y crédito productivo.

Economía popular: Conjunto de unidades productivas de bajo tamaño, incluyendo micronegocios y emprendimientos informales.

Artículo 3. Programas de rebancarización. *El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, diseñará e implementará un marco regulatorio especial para promover programas de rebancarización por parte de las entidades vigiladas. Dicho marco incluirá, entre otros:*

a) La dotación voluntaria de billeteras digitales a trabajadores informales y vendedores ambulantes, orientada a generar historia crediticia real y facilitar el acceso a créditos

formales garantizados por el Estado. b) Mecanismos de evaluación alternativa de riesgo crediticio que consideren variables como ingresos informales, comportamiento en productos no crediticios y educación financiera. c) Periodos de gracia y condiciones flexibles para deudores reincorporados, con enfoque de acompañamiento y apoyo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público establecerá incentivos regulatorios, tales como beneficios en materia de provisiones, ponderación de riesgo y facilidades operativas, para las entidades que adopten estos programas. El reglamento correspondiente deberá expedirse en un plazo no superior a seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley.

El microcrédito otorgado, en desarrollo de los programas de que trata la presente ley, se focalizará, prioritariamente, en la población clasificada en los grupos A, B y C del Sisbén IV, o el instrumento de focalización que haga sus veces, y en la población campesina, sin perjuicio del acceso de los demás destinatarios previstos en la presente ley y de quienes no cuenten con clasificación en dicho instrumento.

***Parágrafo 1. Rebancarización.** Con el fin de fortalecer los procesos de inclusión financiera y de rebancarización, en la población vulnerable, los micronegocios, los trabajadores informales y las regiones periféricas, por una única vez, no serán tenidos en cuenta los reportes negativos para el acceso a los microcréditos de los que se ocupa la presente ley. La existencia de reportes negativos en los operadores de información crediticia no será, por sí sola, impedimento para acceder a los microcréditos de que trata la presente ley.*

Para la evaluación de la capacidad de pago de los ciudadanos objeto de la presente ley se tendrán en cuenta otros criterios alternativos, tales como: a) Ingresos Informales. b.) Comportamiento en productos no crediticios, en medio de pago digitales o productos no financieros. c) Cualquier otro soporte que acredite el ejercicio de una actividad económica.

***Artículo 4. Fortalecimiento del microcrédito y crédito a MiPymes y economía popular**. El Gobierno Nacional podrá crear, reactivar y/o financiar programas de inclusión crediticia y de capital semilla, enfocados a trabajadores informales, estudiantes, micro y pequeñas empresas, jóvenes entre 18 y 30 años, así como comercio informal. Se podrá utilizar como vehículo de implementación instituciones autorizadas por las Superintendencia Financiera.*

El Fondo Nacional de Garantías (FNG) y las entidades de fomento priorizarán garantías para microcréditos y créditos productivos dirigidos a mujeres, micronegocios, trabajadores informales y regiones con baja penetración financiera.

Parágrafo. Meta nacional. Para cumplir lo dispuesto en el presente artículo, se tendrá como meta beneficiar a cuatro millones de personas y micronegocios con acceso a crédito formal en un plazo de cuatro años.

***Artículo 5. Educación financiera.** El Ministerio de Educación Nacional y el SENA incorporarán módulos obligatorios de educación financiera en los planes de estudio de educación básica, media y técnica, con énfasis en el uso responsable del crédito y la prevención del sobreendeudamiento.*

***Artículo 6. Monitoreo y reporte.** La Superintendencia Financiera de Colombia y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentarán al Congreso de la República, antes del 31 de marzo de cada año, un informe conjunto sobre: a) Indicadores de inclusión crediticia por región, género y estrato. b) Avance de los programas de rebancarización y dotación de billeteras digitales. c) Impacto en la reducción del crédito informal y la desigualdad y d) Avance de número de beneficiarios y monto total de créditos otorgados. e) Valor de las garantías otorgadas por el Fondo Nacional de Garantías y de los incentivos reconocidos en desarrollo de la presente ley.*

***Artículo 7. Reglamentación.** El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley en un plazo máximo de seis meses.*

***Artículo 8. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.*

Bogotá. D.C. 29 de septiembre de 2026.
*En sesión de la fecha se le dio lectura a la proposición con que termina el informe para primer debate del proyecto de Ley No. 107/2026 – SENADO. "Por la cual se promueve el fortalecimiento de la inclusión crediticia para la población vulnerable, micronegocios, trabajadores informales y se dictan otras disposiciones". Una vez aprobada la proposición la Presidencia sometió a consideración el articulado presentado por el ponente, siendo **aprobado con modificaciones**. La Comisión de esta forma declara aprobado en su primer debate el proyecto mencionado. Acta No 03 de septiembre de 2026. Anunciado el día 23 de septiembre de 2026; Acta Sesión Conjunta (presupuesto).*

SARA JIMENA CASTELLANOS RODRÍGUEZ
Presidente

JUAN FERNANDO CAICEDO CALLEJAS
Vicepresidente

MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ
Ponente

RAFAEL OYOLO OPRDOSGOITIA
Secretario General

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 226 DE 2026 SENADO

por medio de la cual se establecen criterios de racionalización, distancia mínima, proporcionalidad tarifaria y transparencia en las estaciones de peaje de la infraestructura de transporte y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 14 de octubre de 2026

Senador
CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN
PRESIDENTE
COMISIÓN SEXTA, CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SENADO DE LA REPÚBLICA
Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate en el Senado de la República del Proyecto de Ley No. 226 de 2026 Senado

Cordial saludo.

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta, Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, y con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª, de 1992, me permito rendir ponencia para primer debate ante esta célula legislativa, del Proyecto de Ley No. 226 de 2026 Senado *"Por medio de la cual se establecen criterios de racionalización, distancia mínima, proporcionalidad tarifaria y transparencia en las estaciones de peaje de la infraestructura de transporte y se dictan otras disposiciones"*.

De la congresista;

ANA PAOLA GARCÍA SOTO
Senadora de la República
Coordinadora ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL PROYECTO DE LEY No. 226 DE 2026 SENADO

"Por medio de la cual se establecen criterios de racionalización, distancia mínima, proporcionalidad tarifaria y transparencia en las estaciones de peaje de la infraestructura de transporte y se dictan otras disposiciones"

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Contenido

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY 9
II. OBJETO DEL PROYECTO 15
III. JUSTIFICACIÓN 15
IV. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD 28
V. IMPACTO FISCAL 32
VI. CAUSALES DE IMPEDIMENTO 34

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

En los últimos años se han radicado diferentes iniciativas de Ley que buscan reformar los peajes, sus tarifas, distancias, y referentes, así:

- **Proyecto de Ley 008 de 1994 Senado** "Por la cual, se hacen regulaciones en materia de peajes, para favorecer el sector rural". Radicado el 20 de julio de 1994 radicado por el Senador Gabriel Camargo Salamanca. El proyecto fue archivado por Tránsito de Legislatura de conformidad a lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

- **Proyecto de Ley 125 de 2015 Senado** "Por medio del cual se modifica parcialmente la ley 105 de 1993 y se dictan medidas en relación con los peajes de la infraestructura de transporte-modo carretero a cargo de la nación". Radicado el 25 de noviembre de 2015 radicado por los Senadores de la República María Del Rosario Guerra, Álvaro Uribe Vélez, Paloma Valencia, Alfredo Rangel Suarez, Iván Duque Márquez, Fernando Nicolas Araujo, Orlando Castañeda, Daniel Alberto Cabrales, Jaime Amin Hernández, Ernesto Macias Tovar, Thania Vega De Plazas, Nohora Tovar Rey. Archivado por Solicitud del Autor el día 14 de junio de 2016

- **Proyecto de Ley 046 de 2016 Senado "**Por medio del cual se modifica parcialmente la ley 105 de 1993 en relación con los peajes de la infraestructura de transporte-modo carretero a cargo de la nación, sus especificaciones en términos de calidad y se dictan otras disposiciones." Radicado el 26 de julio de 2016 por la Senadora María Del Rosario Guerra De La Espriella. El proyecto fue archivado por Tránsito de Legislatura de conformidad a lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

- **Proyecto de Ley 006 de 2017 Senado** "Por medio de la cual se modifica el artículo 21 de la ley 105 de 1993, modificado por el artículo 1 de la ley 787 de 2002. Peajes" Radicado el 20 de julio de 2017 por la Senadora Maritza Martínez Aristizábal. El proyecto fue archivado por Tránsito de Legislatura de conformidad a lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

- **Proyecto de Ley 024 de 2017 Cámara** "Por medio de la cual se modifica la ley 105 de 1993 y se dictan otras disposiciones". Radicado el 25 de julio de 2017 por el Representante Fredy Antonio Anaya Martínez. El proyecto fue archivado por Tránsito de Legislatura de conformidad a lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

- **Proyecto de Ley 200 de 2017 Cámara** "Por medio de la cual se crea el artículo 32a y 32 b a la ley 105 de 1993, se regulan las cláusulas de eficiencia en el recaudo de los peajes en los contratos de concesión vial y se dictan otras disposiciones". Radicado el 13 de diciembre de 2017 por el Representante a la Cámara Samuel Alejandro Hoyos Mejía. El proyecto fue archivado por Tránsito de Legislatura de conformidad a lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

- **Proyecto de Ley 261 de 2018 Cámara** "Por medio del cual se dictan disposiciones en materia de establecimiento de peajes en la construcción y mantenimiento de la infraestructura vial de transporte que benefician al crecimiento urbano de los municipios colombianos y se dictan otras normas". Radicado el 06 de julio de 2018 por el Representante a la Cámara Héctor Javier Osorio Botello. El proyecto fue archivado por Tránsito de Legislatura de conformidad a lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

- **Proyecto de Ley 204 de 2018 Cámara** "Por medio de la cual se modifica parcialmente el artículo 21 la ley 105 de 1993 en relación a la ubicación y reubicación de peajes y el establecimiento de tasas y tarifas". Radicado el 16 de octubre de 2018 por el Senador David Alejandro Barguil Assis. El proyecto fue archivado por Tránsito de Legislatura de conformidad a lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

- **Proyecto de Ley 183 de 2018 Senado** "Por medio de la cual se modifica parcialmente el artículo 21 la ley 105 de 1993 en relación a la ubicación y reubicación de peajes y el establecimiento de tasas y tarifas" Radicado el 23 de octubre de 2018 por el Senador David Alejandro Barguil Assis. El proyecto fue archivado por Tránsito de Legislatura de conformidad a lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

- **Proyecto de Ley 299 de 2018 Cámara** "Por medio del cual se modifica la ley 105 de 1993 y se dictan medidas en relación con los peajes" Radicado el 13 de diciembre de 2018 por el Representante a la Cámara Fabian Diaz Plata. El proyecto fue archivado por Tránsito de Legislatura de conformidad a lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

- **Proyecto de Ley 025 de 2019 Cámara** "Por medio del cual se dictan medidas en relación con los peajes". Radicado el 23 de julio de 2019 por el Representante a la Cámara Fabian Diaz Plata. El proyecto fue archivado por Tránsito de Legislatura de conformidad a lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

- **Proyecto de Ley 062 de 2019 Cámara** "Por medio del cual se establecen medidas a favor de las personas afectadas por el cierre de las vías terrestres en Colombia y se dictan otras disposiciones". Radicado el 23 de julio de 2019 por los Representantes a la Cámara Alejandro Alberto Vega Pérez, Alexander Harley Bermúdez Lasso, Andrés David Calle Aguas, Jaime Rodríguez Contreras, Juan Fernando Reyes Kuri, Julián Peinado Ramírez, Óscar Hernán Sánchez León,

Rodrigo Arturo Rojas Lara. El proyecto fue archivado por Tránsito de Legislatura de conformidad a lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

- **Proyecto de Ley 254 de 2019 Cámara** "Por medio de la cual se exceptúa del pago de tasas, tarifas y peajes en la infraestructura de transporte a cargo de la nación a las ambulancias, sean de carácter público o privado, en todo el territorio nacional" Radicado el 01 de octubre de 2019 por el Representante a la Cámara Eloy Chichí Quintero Romero. El proyecto fue archivado por Tránsito de Legislatura de conformidad a lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

- **Proyecto de Ley 096 de 2020 Cámara** "Por medio del cual se dictan medidas en relación con los peajes". Radicado el 20 de julio de 2020 por el Representante a la Cámara Fabian Diaz Plata. El proyecto fue archivado de conformidad a lo establecido en el artículo 157 de la Ley 5 de 1992.

- **Proyecto de Ley 222 de 2020 Cámara** "Por la cual se establecen medidas a favor de las personas afectadas por el cierre de las vías terrestres en Colombia y se dictan otras disposiciones." Radicado el 21 de julio de 2021 por los Representantes a la Cámara Alejandro Alberto Vega Pérez, Alejandro Carlos Chacón Camargo, Andrés David Calle Aguas, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Jorge Eliecer Tamayo Marulanda, Juan Fernando Reyes Kuri, Julián Peinado Ramírez, Nilton Córdoba Manyoma, Víctor Manuel Ortiz Joya. El proyecto fue archivado por Tránsito de Legislatura de conformidad a lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

- **Proyecto de Ley 602 de 2021 Cámara** "Por medio del cual se modifican la Ley 105 de 1993 y la Ley 1508 de 2012; y se reestructura la política tarifaria de los peajes en la infraestructura de transporte" Radicado el 27 de abril de 2021 por los Senadores Aida Yolanda Avella Esquivel, Griselda Lobo Silva, Jorge Eliécer Guevara y Representantes a la Cámara Andrés David Calle Aguas, Aquileo Medina Arteaga, Carlos Eduardo Acosta Lozano, César Augusto Ortiz Zorro, Edwin Fabián Orduz Díaz, Fabián Díaz Plata, John Jairo Roldan Avendaño, Karina Estefanía Rojano Palacio, León Fredy Muñoz Lopera, María José Pizarro Rodríguez, Mauricio Andrés Toro Orjuela, Rodrigo Arturo Rojas Lara, Wilmer Leal Pérez. El proyecto fue archivado por Tránsito de Legislatura de conformidad a lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

- **Proyecto de Ley 212 de 2021 Senado** "Por medio de la cual se modifica parcialmente la ley 105 de 1993 con relación a los peajes de infraestructura de transporte – modo carretero a cargo de la nación, sus especificaciones en términos de calidad y se dictan otras disposiciones". Radicado el 14 de septiembre de 2021 por el Senadora María Del Rosario Guerra De La Espriella. El proyecto fue archivado por Tránsito de Legislatura de conformidad a lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

- **Proyecto de Ley 359 de 2021 Cámara** "Por medio del cual se crear el informe anual de peajes al Congreso de la República" Radicado el 27 de octubre de 2021 por el Representante a la Cámara León Fredy Muñoz Lopera. El proyecto fue archivado por Tránsito de Legislatura de conformidad a lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

- **Proyecto de Ley 024 de 2022 Senado** "Por medio del cual se modifican la ley 105 de 1993 y la ley 1508 de 2012, y se reestructura la política tarifaria de los peajes en la infraestructura de transporte". Radicado 21 de julio 2022 por el Senador Fabian Diaz Plata. El proyecto fue archivado por Tránsito de Legislatura de conformidad a lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

- **Proyecto de Ley 030 de 2022 Cámara "**Por medio del cual se modifica el artículo 21 de la ley 105 de 1993". Radicado el 22 de julio de 2022 por el Representante a la Cámara Juan Carlos Wills Ospina. El proyecto fue archivado por Tránsito de Legislatura de conformidad a lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

- **Proyecto de Ley 188 de 2022 Cámara** "Por medio de la cual se exonera a todas las personas con discapacidad del pago del 100% de tasas y tarifas de peajes por todas las carreteras y autopistas de Colombia, modificando y adicionando artículos de la ley 105 de 1993. Y se dictan otras disposiciones". Radicado el 07 de septiembre de 2022 por los Senadores Imelda Daza Cotes, Julián Gallo Cubillos, Pablo Catatumbo Torres Victoria, Sandra Ramírez Lobo Silva y los Representantes a la Cámara Carlos Alberto Carreño Marín, Germán José Gómez López, Jairo Reinaldo Cala Suárez, Luis Alberto Albán Urbano, Omar De Jesús Restrepo Correa, Pedro Baracutao García Ospina. El proyecto fue archivado por Tránsito de Legislatura de conformidad a lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

- **Proyecto de Ley 059 de 2023 Cámara** "Por medio del cual se modifica la Ley 105 de 1993 y se establece una tarifa diferencial en la estación de peajes de los municipios de los departamentos de la región caribe, en días domingos y festivos". Radicado el 1 de agosto de 2023 por los Senadores Antonio Luis Zabaraín Guevara, Claudia María Pérez Giraldo y los Representantes a la Cámara Ana Rogelia Monsalve Álvarez, Andrés David Calle Aguas, Andrés Guillermo Montes Celedón, Ángela María Vergara González, Armando Antonio Zabaraín de Arce, Betsy Judith Pérez Arango, Dolcey Oscar Torres Romero, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Germán José Gómez López, Gersel Luis Pérez Altamiranda, Hernando Guida Ponce, Ingrid Johana Aguirre Juvinao, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa, Jorge Méndez Hernández, José Eliécer Salazar López, Juan Loreto Gómez Soto, Leonor María Palencia Vega, Libardo Cruz Casado, Luis David Suárez Chadid, Luis Ramiro Ricardo Buelvas, Modesto Enrique Aguilera Vides, Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, Sandra Milena Ramírez Caviedes, Saray Elena Robayo Bechara. El proyecto fue archivado por Tránsito de Legislatura de conformidad a lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

- **Proyecto 008 de 2024 Cámara** "Por medio de la cual se establecen parámetros para reducir el valor de las tasas y tarifas de los peajes y se dictan otras disposiciones" Radicado el 20 de julio de 2024 por los Representantes a la Cámara Ángela María Vergara González, Armando Antonio Zabaraín de Arce, César Cristian Gómez Castro, Eduard Giovanny Sarmiento Hidalgo, James Hermenegildo Mosquera Torres, Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa, Juan Carlos Wills Ospina, Juan Daniel Peñuela Calvache, Leonardo de Jesús Gallego Arroyave, Luis David Suárez Chadid, Luis Ramiro Ricardo Buelvas, Óscar Rodrigo Campo Hurtado, Teresa de Jesús Enríquez Rosero. El proyecto fue archivado por Tránsito de Legislatura de conformidad a lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

- **Proyecto de Ley 037 de 2023 Senado** "Por medio de la cual se crean lineamientos para la fijación de tarifas, incrementos anuales y distancias mínimas correspondientes a los peajes en la infraestructura de transporte a cargo de la nación y de las entidades territoriales" Radicado el 25 de julio de 2023 radicado por el Senador Fabian Diaz Plata. El proyecto fue archivado por Tránsito de Legislatura de conformidad a lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

- **Proyecto de Ley 077 de 2023 Senado** "Por medio del cual se modifica la ley 105 de 1993 y se dictan otras disposiciones". Radicado el 02 de agosto de 2023 por los Senadores Robert Daza Guevara, Sandra Yaneth Jaimes Cruz, Jonathan Pulido Hernández, Jael Quiroga Carrillo, Carlos Alberto Benavides Mora, Sandra Ramírez Lobo Silva, Julio Alberto Elías Vidal, Clara Eugenia López Obregón, Soledad Tamayo Tamayo, Y Los Representantes a la Cámara Mary Anne Andrea Perdomo, Jorge Hernán Bastidas Rosero, Pedro José Suarez Vacca, Alirio Uribe Muñoz, Eduard Sarmiento Hidalgo. El proyecto fue archivado por retiro del autor.

- **Proyecto de Ley 090 de 2023 Senado** "Por medio del cual se regula la administración y operación en materia de peajes, se promueve la equidad vial y se dictan otras disposiciones". Radicado el 09 de agosto de 2023 por el Senador Alex Flórez Hernández. El proyecto fue archivado por Tránsito de Legislatura de conformidad a lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

- **Proyecto de Ley 103 de 2024 Cámara** "Por medio del cual se modifica la ley 105 de 1993 y se estructura tarifa diferencial en los peajes de la infraestructura de transporte". Radicado el 30 de julio de 2024 por los Representantes a la Cámara Álvaro Leonel Rueda Caballero, Carlos Felipe Quintero Ovalle, Dolcey Oscar Torres Romero, Gilma Díaz Arias, Hugo Alfonso Archila Suárez, Hugo Danilo Lozano Pimiento, Jhoany Carlos Alberto Palacios Mosquera, Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa, Karyme Adriana Cotes Martínez, Luis Carlos Ochoa Tobón. El proyecto fue archivado por Tránsito de Legislatura de conformidad a lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

- **Proyecto de Ley 185 de 2024 Cámara** "Por medio del cual se modifica la Ley 105 de 1993 y se establece una tarifa diferencial en la estación de peajes de los municipios de los departamentos de la región Caribe, en días domingos y festivos". Radicado el 14 de agosto de 2024 por los Senadores Antonio Luis Zabaraín Guevara, Carlos Mario Farelo Daza y los Representantes a la Cámara Bayardo Gilberto Betancourt Pérez, Betsy Judith Pérez Arango, Hernando González, Jairo Humberto Cristo Correa, Javier Alexander Sánchez Reyes, Jorge Méndez Hernández, Luz Ayda Pastrana Loaiza, Mauricio Parodi Díaz, Modesto Enrique Aguilera Vides, Néstor Leonardo Rico Rico, Óscar Rodrigo Campo Hurtado, Sandra Milena Ramírez Caviedes. El proyecto fue archivado por Tránsito de Legislatura de conformidad a lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

- **Proyecto de Ley 138 de 2024 Cámara** "Por medio de la cual se modifican y adicionan disposiciones a la Ley 105 de 1993 en materia de peajes, se establecen criterios para tarifas diferenciales y se dictan otras disposiciones". Radicado el 30 de julio de 2025 por los Representantes a la Cámara Carlos Felipe Quintero Ovalle, Juan Carlos Wills Ospina, Modesto Enrique Aguilera Vides, Wadith Alberto Manzur Imbett. El proyecto fue archivado por Tránsito de Legislatura de conformidad a lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

- **Proyecto de Ley 437 de 2025 Senado** "Por medio de la cual se adoptan medidas sobre el paso por estaciones de peajes, se establece la tarifa especial diferencial para vehículos clasificados en las categorías i y ii y se dictan otras disposiciones". Radicado el 30 de abril de 2025 por los Senadores Antonio José Correa Jiménez y Julio Alberto Elías Vidal. El proyecto fue archivado por Tránsito de Legislatura de conformidad a lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

- **Proyecto de Ley 571 de 2026 Cámara** "Por la cual se modifican los artículos 21 y 22 de la Ley 105 de 1993, se vincula la tarifa de peaje al estado y nivel de servicio de la infraestructura, se fortalece la destinación territorial del recaudo, se ordena el cobro electrónico de peajes, se crea el Sistema de Información de Peajes y se dictan disposiciones de transparencia y anticorrupción". Radicado el 19 de junio de 2026 por el Representante a la Cámara Cristian Danilo Avendaño Fino. El proyecto fue archivado por Tránsito de Legislatura de conformidad a lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

Igualmente, se encuentran en trámite las siguientes iniciativas:

- **Proyecto de Ley 029 de 2025 Senado** "Por medio del cual se dictan lineamientos técnicos para los estudios de prefactibilidad, factibilidad, fijación, de tarifas de los peajes e inversión de recaudo en Colombia". Radicado el 22 de julio de 2025 por los Senadores Guido Echeverri Piedrahita, Marcos Daniel Pineda García Y Los Representantes a la Cámara Diego Fernando Caicedo Navas, Rodolfo Ospina Ospina, Beatriz González Correa, Sebastián Gómez González. Pendiente rendir ponencia para segundo debate en Senado.

- **Proyecto de Ley 087 de 2025 Senado** "Por medio de la cual se crean lineamientos para la fijación de tarifas, incrementos anuales, distancias mínimas y otras disposiciones correspondientes a los peajes en la infraestructura de transporte a cargo de la nación y de las entidades territoriales". Radicado el 30 de julio de 2025 radicado por los Senadores Fabián Díaz Plata, Carlos Julio González Villa, Andrea Padilla Villarraga, Álex Flórez Hernández, Ana Carolina Espitia Jerez, Temístocles Ortega Narváez, Didier Lobo Chinchilla, Lorena Ríos Cuellar, Inti Asprilla Reyes y los Representantes a la Cámara Alejandro García Ríos, Carolina Giraldo Botero, David Suárez Chadid, Gabriel Parrado Durán, Santiago Osorio Marín, Juan Carlos Lozada Vargas. Pendiente rendir ponencia para segundo debate en Senado.

- **Proyecto de Ley 030 de 2026 Senado** "Por medio de la cual se adoptan medidas sobre el paso por estaciones de peajes, se establece la tarifa especial diferencial para vehículos clasificados en las categorías I y II y se dictan otras disposiciones". Radicado el 21 de julio de 2026 por el Senador Antonio José Correa Jiménez. Pendiente designar ponentes en Senado.

De estas, las dos primeras iniciativas en trámite ya se encuentran con tiempos limitados de conformidad con lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5ta de 1992 y a expensas de la voluntad política de los ponentes, con respecto a la tercera iniciativa listada nos permitimos señalar que esta no avoca la finalidad que en la presente iniciativa pretendemos.

Así, en el entendido que como el histórico anterior lo confirma, hay un interés legítimo de las y los colombianos representados por los congresistas a lo largo de la historia reciente para desde las ópticas que estos han considerado afines a su electorado e idóneas para el país con un factor común, reformar el sistema de peajes en el territorio nacional, por esto, se hace necesario presentar la presente iniciativa.

II. OBJETO DEL PROYECTO

El Presente Proyecto de Ley tiene por objeto establecer un régimen legal de racionalización, distancia mínima, proporcionalidad tarifaria y transparencia aplicable a las estaciones de peaje de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, de las entidades territoriales o de particulares en virtud de contratos, concesiones, asociaciones público-privadas u otros instrumentos jurídicos de recaudo, operación y mantenimiento de los corredores viales.

Para ello, este Proyecto de ley establece:

1. Límites de cobro y distancias mínimas entre peajes.
2. Reglas para evitar el cobro excesivo de peajes en zonas donde las estaciones están muy cerca entre sí o afectan de manera repetida a comunidades, transporte escolar, transporte público, pequeños productores o pacientes.
3. Tarifas diferenciales para los usuarios que deben pasar con frecuencia por un peaje debido a su lugar de residencia, trabajo, salud, educación o actividad económica.
4. La obligación de revisar los peajes ya existentes y de reducir o eliminar el cobro una vez se haya recuperado la inversión que lo justificó.
5. Mecanismos de información pública, participación ciudadana y audiencias previas antes de crear, trasladar o modificar un peaje.
6. Un inventario público y actualizado de todas las estaciones de peaje del país, con información clara sobre su ubicación, tarifas y recaudo.

III. JUSTIFICACIÓN

Este Proyecto de Ley se basa en el hecho de que, aunque el régimen colombiano de peajes permite cobrar por el uso de la infraestructura vial, el país no cuenta con un sistema legal integral, público, georreferenciado y verificable. Lo anterior dificulta controlar la distancia entre estaciones, revisar la concentración de peajes, proteger a las comunidades afectadas por cobros reiterados, verificar el destino del recaudo, relacionar el cobro con el nivel de servicio y exigir auditorías de seguridad vial en corredores de riesgo.

Esta iniciativa no surge únicamente del análisis de bases oficiales. Recoge más de cuatro años de experiencia del proyecto de veeduría ciudadana '*Elefante Blanco*', con el que Luis Carlos Rúa, autor principal del proyecto de ley, recorrió el país, acompañó comunidades y promovió derechos de petición, tutelas y acciones populares sobre peajes y concesiones viales. Esa labor permitió documentar, entre otros casos, la caseta de Loma Linda, retirada por la ANI después de denunciarse que no estaba incluida en el contrato; el peaje de El Escobero, cuyo contrato debió obtenerse mediante tutela; y los conflictos de Papiros, Turbaco, Puente Amarillo, Acacías, Amagá, Autopistas del Café y Las Palmas.

En estos territorios se repitió un mismo patrón: cobros con soporte jurídico o contractual discutido, estaciones de peajes demasiado cercanas, tarifas que no guardan relación con el servicio recibido, vías inconclusas o deterioradas, contratos difíciles de consultar y comunidades obligadas a pagar reiteradamente para desarrollar actividades cotidianas. El proyecto busca convertir esa experiencia territorial en reglas nacionales, objetivas y verificables.

Como soporte de la evidencia recogida en esta experiencia de veeduría ciudadana en este proyecto de ley se desarrolla evidencia cuantitativa propia para seis dimensiones del problema, construida con el consolidado oficial más completo disponible: la serie histórica de la Operación Estadística de Tráfico y Recaudo (OETR) de la Agencia Nacional de Infraestructura y las primeras respuestas territoriales recibidas. Esta serie registra 161 estaciones de peaje que estuvieron activas en algún momento entre 2014 y 2026. Las estaciones están agrupadas en 60 proyectos de concesión o asociaciones público-privadas del orden nacional y distribuidas en 23 departamentos y 135 municipios. A abril de 2026 permanecían vigentes 127 estaciones en 37 proyectos activos. Sin embargo, esta cifra solo incluye los peajes concesionados de orden nacional administrados por la ANI. Como se explica en el numeral III.f, la ausencia de peajes departamentales y municipales en la única base estadística nacional disponible evidencia un vacío de información que este proyecto busca cerrar.

De las 127 estaciones vigentes, 114 operan normalmente; 3 funcionan "con novedad" debido a exenciones parciales de tarifa (Pamplonita, Papiros y Turbaco); 4 están suspendidas (Chaparral, Cirilo, Río Grande y San Luis de Gaceno); y 6 son estaciones de conteo o aforo sin cobro efectivo (Ancón Sur, Arroyo de Piedra, Caimanera, ETD 10+850, La Paz y La Renta).

El proyecto no propone eliminar de manera general los peajes. Su propósito es revisar las condiciones de los peajes a menos de 150 kilómetros entre ellos, e imponer una reglamentación que prohíba una distancia menor a esta, al igual que corregir fallas de diseño, información, transparencia y control que generan desconfianza ciudadana, conflictos territoriales y riesgos contractuales. La propuesta busca que cada estación tenga un soporte público verificable y que los usuarios puedan saber por qué pagan, a quién le pagan, cuánto se recauda, en qué se invierte, qué servicios reciben, cuáles son las obligaciones contractuales y qué medidas de seguridad vial protegen su vida.

¿Qué pretendemos resolver?

El problema central es la falta de un marco legal integral que articule la legalidad del cobro, la distancia entre estaciones, la proporcionalidad tarifaria, el estado real de la vía, la seguridad vial, la transparencia contractual, la trazabilidad del recaudo y la protección de las comunidades sometidas a cobros recurrentes. Como se explica en el siguiente ítem, el proyecto ya cuenta con evidencia cuantitativa propia para seis dimensiones del problema. Esta evidencia se construyó con la base oficial de la ANI y con las primeras respuestas territoriales recibidas. Las demás dimensiones continúan en verificación mediante derechos de petición dirigidos a las entidades competentes.

En concreto, el problema tiene cinco dimensiones, desarrolladas con su respectiva evidencia en el numeral III: (i) la concentración de estaciones sobre un mismo corredor, sin una regla legal de distancia mínima; (ii) la falta de criterios uniformes y suficientemente objetivos para las tarifas diferenciales, especialmente en municipios integrados a áreas metropolitanas; (iii) la ausencia de información georreferenciada completa y estandarizada para verificar la distancia entre estaciones; (iv) la falta de incorporación inmediata de las reglas de esta ley en los nuevos contratos; y (v) la creación de peajes departamentales y municipales por fuera de un control y un inventario estadístico nacional.

Diagnóstico cuantitativo: evidencia de la base oficial de la ANI y de las respuestas territoriales:

Con base en la OETR de la ANI, la serie oficial más completa disponible, se construyeron seis indicadores relacionados directamente con los ejes del articulado. Para ello, se filtró la información por periodo; se agruparon los datos por estación, proyecto, departamento o municipio; se sumaron el tráfico y el recaudo; y, cuando la base no contenía la información necesaria, se cruzaron los resultados con catálogos externos, como los municipios de las áreas metropolitanas y los peajes mencionados en las respuestas territoriales. En cada eje se señalan expresamente las limitaciones de la información.

La base tiene dos limitaciones importantes. Primero, no incluye peajes departamentales ni municipales, porque los 60 proyectos registrados son concesiones o APP de orden nacional (eje f). Segundo, no permite saber si la infraestructura física de cobro fue desmontada; únicamente muestra si una estación dejó de reportar tráfico y recaudo (eje d). Estas limitaciones no invalidan el análisis. Por el contrario, evidencian los vacíos de información que el proyecto busca corregir mediante el Inventario Nacional Público de Peajes y el expediente público por estación.

a) Concentración de peajes en un mismo corredor y su perpetuación mediante reconcesión:

De los 60 proyectos de concesión vial administrados por la ANI desde 2014, 39 —el 65 %— concentran tres o más estaciones de peaje en un mismo corredor, según el cruce por proyecto realizado con la base oficial[1]. Esto significa que la concentración de peajes no es excepcional: se presenta en la mayoría de las concesiones analizadas.

Esta concentración afecta directamente el bolsillo de los usuarios. Al cruzar las tarifas vigentes para vehículo particular (categoría I) en abril de 2026 con el número de estaciones de cada corredor, se observa que, en al menos seis corredores actualmente en operación, un solo trayecto completo —sin contar el regreso— cuesta más de un día de salario mínimo[2].

El costo más alto corresponde al proyecto IP – Antioquia – Bolívar: sus ocho estaciones suman $155.400 por trayecto, casi tres días de salario mínimo. Le sigue el corredor Armenia – Pereira – Manizales, con $121.600, equivalentes a 2,1 días. Este es el mismo corredor que motivó el debate de control político sobre los peajes del Eje Cafetero y Antioquia, realizado en marzo de 2025 en la Comisión Sexta del Senado. En tercer lugar, está Accesos Cali-Palmira, con $105.800, equivalentes a 1,8 días. También superan un día de salario mínimo IP Autopistas del Caribe ($87.800; 1,5 días), Ruta del Sol – Sector 3 ($78.500; 1,4 días) y Cartagena-Barranquilla y Circunvalar de la Prosperidad ($62.900; 1,1 días).

Tabla 1. Costo de los peajes por corredor vial y su equivalencia en días de salario mínimo (vehículos categoría I, abril de 2026)[3]

Corredor	Estaciones	Costo de cruce (Cat. I, abr-2026)	Equivalente en días de salario mínimo
IP – Antioquia – Bolívar	8	$155.400	2,7
Armenia – Pereira – Manizales	7	$121.600	2,1
Accesos Cali-Palmira	8	$105.800	1,8
IP Autopistas del Caribe (Cartagena-Barranquilla)	7	$87.800	1,5
Ruta del Sol – Sector 3	6	$78.500	1,4
Cartagena-Barranquilla y Circunvalar de la Prosperidad	5	$62.900	1,1

Un segundo hallazgo es que la concentración no desaparece cuando vence una concesión. En varios casos se mantiene o incluso aumenta cuando el corredor se entrega a un nuevo operador privado. El corredor Girardot–Cajamarca lo muestra con claridad. Hasta 2022, el contrato "Girardot – Ibagué – Cajamarca" operaba con dos estaciones, Chicoral y Gualanday, por lo que no alcanzaba el umbral de concentración. Al terminar el contrato, la misma vía pasó de inmediato a la concesión "IP Girardot – Cajamarca", que incorporó una tercera estación: Cocora. Así, el corredor pasó a estar concentrado en el mismo momento de la reconcesión.

El mismo mecanismo se repite en corredores de mayor extensión. En Bogotá, Accenorte opera la misma caseta de la Autopista Norte que administró Desarrollo Vial del Norte —Devinorte— durante 23 años. El 1 de diciembre de 2017, la infraestructura pasó al nuevo concesionario sin interrumpir el cobro ni un solo día[4]. En el caso de Ruta del Sol – Sector 2, ni siquiera la terminación anticipada del contrato en 2017 por su relación comprobada con el escándalo Odebrecht interrumpió definitivamente el cobro: cinco años después, la ANI adjudicó las concesiones Troncal del Magdalena 1 y 2 sobre el mismo corredor e incorporó estaciones de la concesión terminada[5].

Tabla 2. Permanencia de estaciones de peaje tras el reemplazo de concesiones viales[6]

Concesión finalizada	Concesión que la reemplaza	Estaciones que permanecen
Girardot – Ibagué – Cajamarca (hasta 2022)	IP Girardot – Cajamarca	2 de 2, más 1 nueva
Devinorte (1994–2017)	Accenorte / Accesos Norte a Bogotá	Totalidad de las casetas existentes
Ruta del Sol — Sector 2 (hasta 2017)	Troncal del Magdalena 1 y 2 (2022)	Estaciones del corredor Puerto Salgar–San Roque
Malla Vial del Valle del Cauca y Cauca (hasta 2018)	Nueva Malla Vial del Valle — Accesos Cali-Palmira (2021)	8 de 9 estaciones históricas
Neiva – Espinal – Girardot	IP Neiva – Espinal – Girardot	3 de 3 estaciones
Ruta Caribe	IP Autopistas del Caribe (Cartagena–Barranquilla)	6 de 7 estaciones

En síntesis, tres hechos justifican una regla de distancia mínima para toda nueva concesión, prórroga u otrosí: el 65 % de los proyectos históricos concentra tres o más peajes; un solo trayecto puede costar casi tres días de salario mínimo; y la concentración se mantiene mediante la reconcesión inmediata de los corredores vencidos. Por tanto, el problema no se corrige por sí solo con el vencimiento natural de los contratos.

b) Peajes en áreas metropolitanas: pagar a diario por cruzar lo que en la práctica es una sola ciudad

De las 127 estaciones de peaje activas en abril de 2026, 22 están ubicadas en municipios integrados a dinámicas metropolitanas. De estas, 17 se encuentran en alguna de las ocho áreas metropolitanas legalmente constituidas en Colombia, de acuerdo con la Ley 1625 de 2013. Las otras 5 están en el entorno inmediato de Bogotá D. C.: Chía, Sibaté, Tenjo, Sopó y Fusagasugá. Aunque esta zona no tiene reconocimiento legal como área metropolitana, se analiza como una región metropolitana de hecho por su integración funcional, económica y de movilidad con la capital. Esta ubicación tiene una consecuencia concreta: mientras un viajero ocasional suele cruzar el peaje situado entre dos ciudades, quien vive dentro o en el borde de un área metropolitana puede tener que pagarlo todos los días para trabajar, estudiar o acceder a servicios de salud, muchas veces sin una ruta alterna razonable, una especie de usuario "cautivo" entre estaciones de peajes.

1 Agencia Nacional de Infraestructura, base OETR, hoja "2. DetalleReporte"; conteo de estaciones distintas (IdPeaje) por proyecto en toda la serie histórica.

2 Cálculo propio a partir de las tarifas vigentes de categoría I, vehículo particular (abril de 2026) registradas en la base ANI (hoja "DetalleReporte") y el salario mínimo diario de 2026 ($58.363,5, Decreto 1469 de 2025).

3 Fuente: cálculo propio a partir de las tarifas vigentes de categoría I (abril de 2026) registradas en la base ANI (hoja "DetalleReporte") y el salario mínimo diario de 2026 ($58.363,5, Decreto 1469 de 2025).

4 Agencia Nacional de Infraestructura, "Accenorte S.A.S asume control del corredor de los accesos norte de Bogotá", ani.gov.co

5 Superintendencia de Industria y Comercio, orden de terminación del contrato Ruta del Sol Sector 2 (2017); adjudicación de las concesiones Troncal del Magdalena 1 y 2 (2022).

6 Fuente: Elaboración propia con base en los contratos de concesión y la información publicada por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y el SECOP. Consulta realizada en agosto de 2026.

Esta diferencia también se refleja en el recaudo. Las 22 estaciones metropolitanas representaron el 17 % de las 132 estaciones que reportaron recaudo en 2025, pero concentraron el 26 % del recaudo nacional de ese año: casi 1.5 billones de un total de 5.7 billones. Esto ocurre no porque esos corredores sean necesariamente más costosos de mantener, sino porque en esas zonas muchos usuarios no tienen una alternativa y deben pagar de manera cotidiana.

Tabla 3. Recaudo, tráfico e ingreso promedio por paso en estaciones metropolitanas, por área (2025)[7]

Área metropolitana	Estaciones	Recaudo 2025	Tráfico 2025 (pasos)	Ingreso promedio por paso
Bogotá (entorno de facto)	7	$712.248.670.500	38.148.480	$18.670
Valle de Aburrá	6	$564.119.470.400	27.485.977	$20.524
Centro Sur de Caldas	4	$136.944.612.500	6.776.875	$20.208
Cúcuta	1	$33.322.888.600	2.896.478	$11.505
Barranquilla	3	$27.360.436.900	5.080.730	$5.385
Valledupar	1	$20.912.332.300	1.572.727	$13.297
TOTAL	**22**	**$1.494.908.411.200**	**81.961.267**	**$18.239**

El ingreso promedio por paso muestra que el fenómeno no es igual en todas las áreas. En el Valle de Aburrá y en Centro Sur de Caldas supera los $20.000, mientras que en Barranquilla es de $5.385, principalmente por el comportamiento de la estación Papiros, que tiene una exención parcial para la categoría I y aun así registra 2,6 millones de pasos al año. *En las 22 estaciones metropolitanas, el promedio es de $18.239 por paso.* En conjunto, estas estaciones registraron casi 82 millones de cruces en 2025, aunque representan solo 22 de las 127 estaciones del país. Esto confirma que el sobrecosto para los habitantes de estas zonas no obedece a una tarifa aislada, sino al uso obligado y cotidiano de la vía.

En estas 22 estaciones, las tarifas vigentes para vehículos de categoría I van desde $9.500 en Los Acacios, área metropolitana de Cúcuta, hasta $27.300 en Aburrá, Valle de Aburrá. Una tarifa que parece moderada de manera individual se convierte en una carga importante cuando se paga todos los días. Por ejemplo, si un residente de Sibaté trabaja en Bogotá y cruza dos veces al día el peaje de Chusacá para trabajar en Bogotá paga $16.100 por paso. Esto equivale a cerca de 1.750.905 (prácticamente un salario mínimo mensual), solo para movilizarse dentro de lo que en la práctica funciona como un mismo sistema urbano.

El problema también es institucional. Las áreas metropolitanas fueron creadas para integrar varios municipios en un mismo sistema económico y de movilidad. *Por eso, un peaje entre dos municipios de una misma área metropolitana opera en sentido contrario a ese propósito*. En Bogotá la situación es más compleja: como no existe una autoridad metropolitana formal, ninguna instancia negocia tarifas, rutas o excepciones en nombre de quienes viven en Chía, Zipaquirá, Cajicá, Sibaté o Fusagasugá y cruzan diariamente un peaje interurbano. Estas personas pagan la misma tarifa que un viajero ocasional, sin las protecciones institucionales que existen, aunque sean limitadas, en las áreas metropolitanas formalmente reconocidas.

El Tránsito Promedio Diario Mensual (TPDM), que la ANI reporta por categoría vehicular y estación, respalda la existencia del "usuario cautivo diario" en las áreas metropolitanas y en la región metropolitana de Bogotá. En el promedio anual de 2025, las estaciones metropolitanas (23 activas en el año) registraron en promedio 7.307 vehículos por día, frente a 3.533 vehículos/día en las estaciones no metropolitanas (109 activas en el año) —una diferencia del 107% más. El efecto se intensifica en los picos estacionales: en abril de 2026, mes que incluyó Semana Santa, las 22 estaciones metropolitanas activas ese mes registraron en promedio 10.409 vehículos por día, frente a 6.059 vehículos/día en las otras 105 estaciones activas del país (72% más). Entre las estaciones metropolitanas, Andes, en Chía, tuvo el mayor tránsito diario en 2025, con un promedio de 29.423 vehículos; le siguieron Guarne, en Copacabana (Valle de Aburrá), con 23.344, y Chusacá, en Sibaté, con 21.759.

Tabla 4. Tránsito promedio diario por estación metropolitana (2025)[8]

Estación	Municipio	Área metropolitana	Tránsito promedio diario 2025
Andes	Chía	Bogotá (entorno de facto)	29.423
Guarne	Copacabana	Valle de Aburrá	23.344
Chusacá	Sibaté	Bogotá (entorno de facto)	21.759
Chinauta	Fusagasugá	Bogotá (entorno de facto)	18.532
Siberia	Tenjo	Bogotá (entorno de facto)	17.977
Trapiche	Girardota	Valle de Aburrá	16.608
Aburrá	Medellín	Valle de Aburrá	10.292
Ancón Sur	Caldas	Valle de Aburrá	10.053
Amagá	Caldas	Valle de Aburrá	7.978
Los Acacios	Los Patios	Cúcuta	7.321
Irra	Neira	Centro Sur de Caldas	6.363
Papiros	Puerto Colombia	Barranquilla	6.213
Pavas	Manizales	Centro Sur de Caldas	4.652
Fusca	Chía	Bogotá (entorno de facto)	4.104
San Bernardo	Manizales	Centro Sur de Caldas	3.995
Valencia	Valledupar	Valledupar	3.963
Juan Mina	Galapa	Barranquilla	3.542
Galapa 02	Galapa	Barranquilla	2.177
Santágueda	Manizales	Centro Sur de Caldas	2.112
El Picacho	Piedecuesta	Bucaramanga	2.047
Sopó	Sopó	Bogotá (entorno de facto)	1.733
Cabildo	Girardota	Valle de Aburrá	1.019
Unisabana	Chía	Bogotá (entorno de facto)	167
Total general			**7.307**

c) Distancia mínima entre estaciones: lo que la evidencia disponible sí y no permite afirmar hoy con la información disponible:

Para calcular la distancia entre peajes se utilizó el conjunto de datos abiertos "Peajes" de Invías, el cual es una base de 179 estaciones con postes de referencia, Distancia PR y coordenadas geográficas por estación. Poste de Referencia, Distancia PR y coordenadas geográficas por estación).

Para el cálculo de la distancia entre estaciones de peaje se utilizó la fórmula:

$$d_{A\to B} = \left(PR_B + \frac{DistPR_B}{1000}\right) - \left(PR_A + \frac{DistPR_A}{1000}\right)$$

El PR indica el kilómetro de referencia y la Distancia PR, los metros adicionales desde ese punto. Por tanto, la fórmula convierte ambas ubicaciones a kilómetros y calcula la diferencia entre ellas. Este cálculo es una elaboración propia basada en los campos oficiales de INVÍAS y solo se aplicó a estaciones ubicadas sobre el mismo trazado y con referencias kilométricas compatibles.

Como control adicional, se calculó la distancia en línea recta entre las coordenadas de cada pareja mediante la fórmula de Haversine, utilizando un radio terrestre de 6.371 km. Cuando la distancia calculada por PR resultó menor que la distancia en línea recta, el registro se marcó para verificación, pues podía existir una inconsistencia en los PR o en las coordenadas. Este control se utilizó únicamente para evaluar la calidad de los datos y no para medir la distancia recorrida sobre la vía.

[7] Fuente: cálculo propio a partir de las columnas RecaudoTotal y TraficoTotal de la base ANI (hoja "DetalleReporte")

[8] Fuente: cálculo propio a partir de la columna TPDM de la base ANI (hoja "DetalleReporte"), año calendario 2025.

Esta es precisamente la métrica que deberá aplicar el Ministerio de Transporte al ejecutar la revisión nacional de peajes existentes que ordena esta ley, y la que deberá alimentar el Inventario Nacional Público de Peajes.

La base de INVÍAS permitió identificar inicialmente 44 parejas de peajes que aparecían ubicadas en un mismo corredor. Cada pareja fue revisada para confirmar que los peajes estuvieran realmente sobre la misma vía y que la distancia calculada por carretera no fuera menor que la distancia en línea recta entre ambos. De las 44 parejas identificadas, 19 cumplieron las dos condiciones.

De ellas, 19 pasaron ambas verificaciones y se encuentran a menos de 150 kilómetros entre sí, por lo que cumplen el criterio establecido en el proyecto de ley para revisar los peajes existentes. Los casos más cercanos son Los Garzones 1 y Los Garzones 2, separados por 4,8 km; Puerto Colombia y Papiros, por 10,2 km; y Estambul y Ciat, por 11,4 km. La siguiente tabla presenta las 19 parejas verificadas.

Tabla 5. Estaciones a menos de 150 km sobre el mismo corredor[9]

Estación A	Estación B	Distancia real por trazado (km)
Los Garzones 1	Los Garzones 2	4,8
Puerto Colombia	Papiros	10,2
Estambul	Ciat	11,4
Naranjal	Pipiral	21,9
Puente Amarillo	Veracruz	22,4
Ciat	Cerrito	28,5
Unisabana	Casablanca	34,4
Gambote	Turbaco	34,8
Curití	Los Curos	42,4
Laureano Gómez	Tasajera	45,3
Iracá	Ocoa	47,7
Neiva	El Pató	49,7
Chinauta	Chusacá	57,2
Tunia (siniestrada)	Villarica	59,3
Puente Plato	El Difícil	66,9
Zambito	Aguas Negras	74,6
Marahuaco	Puerto Colombia	77,6
Rincón Hondo	San Diego	87,7
Cocorná	Puerto Triunfo	127,0

[9] Fuente: cálculo propio a partir del conjunto de datos abiertos "Peajes" de INVÍAS (datos.gov.co). Las 19 parejas cumplen los dos controles de calidad descritos en la nota al pie anterior.

La base de INVÍAS disponible al público presenta varias limitaciones que obligaron a revisar y depurar la información. El Código Tramo se repite en corredores diferentes, por lo que cada pareja tuvo que verificarse también con el campo Sector. Además, en el 82 % de las 179 estaciones, los campos de latitud y longitud no coinciden con las coordenadas geográficas del campo point, que fue el utilizado para los cálculos. También se encontraron errores en el PR: por ejemplo, la base ubicaba los peajes Galapa 02 y Juan Mina a más de 24.000 km por carretera, aunque están a menos de 9 km en línea recta. Finalmente, la base consultada el 21 de agosto de 2026 no tiene un historial que permita conocer cambios en los trazados y tampoco relaciona peajes ubicados en corredores distintos, pero funcionalmente conectados.

Por estas razones, las 19 parejas de peajes verificadas deben entenderse como casos comprobados, no como un censo de todos los peajes del país. Su identificación exigió depurar manualmente una base de 179 estaciones y realizar los cálculos respectivos de distancias, un procedimiento difícil de replicar por cualquier ciudadano. Esto demuestra la necesidad del Inventario Nacional Público de Peajes previsto en el proyecto: una fuente oficial, completa, actualizada y de fácil consulta.

d) Desmonte de la infraestructura de cobro al terminar la concesión:

La fecha del último reporte de cada estación permite identificar cuáles dejaron de informar tráfico y recaudo. De las 161 estaciones históricas, 29, es decir, el 18 % dejaron de reportar antes de 2025[12]. Entre ellas se encuentran las siguientes:

Estación	Departamento / Municipio	Proyecto	Último reporte
El Corzo	Cundinamarca / Madrid	Bogotá (Fontibón) - Faca - Los Alpes	27/03/2024
Río Bogotá	Cundinamarca / Mosquera	Bogotá (Fontibón) - Faca - Los Alpes	27/03/2024
El Korán	Cundinamarca / Puerto Salgar	Ruta del Sol - Sector 1	30/09/2022
Río Sogamoso	Santander / Betulia	Bucaramanga - Barrancabermeja - Yondó	15/01/2021
La Parada	N. de Santander / Villa del Rosario	Área Metropolitana de Cúcuta	02/09/2020
El Escobal	N. de Santander / Cúcuta	Área Metropolitana de Cúcuta	30/07/2020
Los Curos	Santander / Piedecuesta	Zipaquirá - Palenque	30/06/2017

A estas 29 estaciones se suman otras 4 que, en abril de 2026, figuraban vigentes pero suspendidas: Chaparral, Cirilo, Río Grande y San Luis de Gaceno.

e) Apertura de peajes territoriales sin control: el vacío de información que hoy nadie consolida

Los 60 proyectos registrados en la serie histórica de la ANI son concesiones o asociaciones público-privadas de orden nacional. La base no incluye ningún peaje departamental o municipal. Esto no significa que no existan, sino que ninguna fuente estadística nacional los consolida. Para demostrar este vacío, se cruzó la base de la ANI con los peajes mencionados por las entidades territoriales en sus respuestas a los derechos de petición del equipo legislativo. En 15 documentos, que suman 37 folios y provienen de 14 municipios, se mencionaron expresamente 8 peajes o estaciones. Seis respuestas fueron clasificadas como de alta prioridad para seguimiento[13]. Cachipay y Viotá aportaron evidencia preliminar sobre los efectos indirectos de peajes externos en la movilidad, los productores, el transporte y los costos operativos. Otros municipios informaron que no tienen peajes en su jurisdicción o que carecen de estudios locales.

Al comparar los 8 peajes mencionados por los municipios con la base nacional de la ANI, 5 pudieron verificarse y complementarse con su departamento, municipio y proyecto. Los otros 3 no aparecen en ningún registro de la ANI[14]:

Peaje citado en respuestas municipales / departamentales	¿Está en la base ANI?	Detalle si aparece
El Corzo	Sí	Cundinamarca / Madrid — Bogotá (Fontibón)-Faca-Los Alpes
Los Curos	Sí	Santander / Piedecuesta — Zipaquirá-Palenque (cerrado jun-2017)
Los Acacios	Sí	N. de Santander / Los Patios — Pamplona-Cúcuta
Ramal / Chusacá	Sí (como Chusacá)	Cundinamarca / Sibaté — Bosa-Granada-Girardot
San Pedro	Sí	Casanare / Villanueva — Villavicencio-Yopal
Calle 13	No	No existe en ningún registro ANI
Santa Elena	No	Este peaje se menciona en la respuesta emitida por la Gobernación de Antioquia a través del oficio DGAO-201-2026. El Peaje Santa Elena pertenece a la Gobernación de Antioquia y es operado bajo un contrato de concesión departamental por la Concesión Túnel Aburrá Oriente.
Vía Láctea	No	Este peaje se menciona en la respuesta emitida por la Gobernación de Antioquia a través del oficio DGAO-201-2026. El peaje Pajarito (así como el corredor vial del norte de Antioquia) pertenece a la Gobernación de Antioquia y es operado mediante un contrato de concesión por la empresa privada Concesión Vía Láctea (Viac S.A.S.)
Pubenza	No	Es un peaje de la concesión Devisab S.A.S y se encuentra a cargo de la Gobernación de

		Cundinamarca.
Ramal / Mondoñedo	No	Los peajes de Mondoñedo y el Ramal en Soacha pertenecen a la Gobernación de Cundinamarca y son operados y administrados por la Concesión del Desarrollo Vial de la Sabana (Devisab).
Escobero	No	El peaje se encuentra bajo la administración de la Alcaldía de Envigado.

Que 6 de los 11 peajes mencionados por los municipios no aparezcan en la base estadística nacional demuestra que el número real de peajes en Colombia supera el universo reportado por la ANI. Este hallazgo sustenta tanto la creación del Inventario Nacional Público de Peajes como la aplicación del proyecto a todos los niveles territoriales.

Justificación técnica y de política pública

La ausencia de un criterio legal de distancia mínima y de proporcionalidad tarifaria ha permitido que la ubicación y permanencia de los peajes respondan a la lógica de estructuración financiera de cada contrato individual, y no a un ordenamiento nacional coherente del recaudo. Esto ha generado, de un lado, corredores con estaciones separadas por menos de 2 kilómetros, como el caso de Las Palmas y El Escobero en el oriente antioqueño, que han multiplicado el costo de movilidad cotidiana sobre una misma población cautiva sin ruta alterna. El artículo 21 de la Ley 105 de 1993, vigente desde hace más de tres décadas, nunca fijó un tope de recaudo ligado al costo real del proyecto ni una distancia técnica mínima, dejando ese vacío regulatorio a la discrecionalidad contractual de cada concesión.

Desde el punto de vista de política pública, el proyecto traslada la carga de la prueba de la proporcionalidad tarifaria del ciudadano al Estado y al concesionario: exige que todo cobro esté justificado por una inversión identificada, con plazo o monto máximo de recaudo desde su creación, y que su desmonte o reducción sea automático al cumplirse esa condición, en lugar de requerir una nueva acción administrativa o judicial cada vez. La regla de 150 km de distancia mínima, la figura de área de afectación tarifaria intensiva con tarifa diferencial obligatoria, y el Inventario Nacional Público de Peajes buscan cerrar simultáneamente tres fallas identificadas: la fragmentación territorial del cobro sobre usuarios frecuentes sin alternativa real, la opacidad de la información contractual y de recaudo que hoy impide al ciudadano y a los organismos de control verificar si una tarifa sigue siendo necesaria, y la persistencia de estaciones de peaje después de vencido su propósito financiero original, fenómeno que la revisión nacional ordenada en el artículo 4° permitirá cuantificar y corregir de manera sistemática en todo el país, y no caso por caso mediante denuncia ciudadana o litigio.

Derecho comparado: cómo regulan otros países la distancia entre peajes

La comparación con fuentes oficiales y prensa especializada de Colombia, América Latina, la OCDE y otros países muestra una diferencia clave. La mayoría de los países desarrollados no fija una distancia mínima entre peajes porque utiliza modelos de cobro en los que esa separación deja de ser relevante. Colombia, Perú, Brasil y otros países de la región emplean el peaje "abierto": cada caseta cobra una tarifa fija, sin importar cuánto recorra el usuario. Este modelo permite que varias casetas queden próximas entre sí. En cambio, Europa y buena parte de Asia utilizan peajes "cerrados", que cobran por la distancia efectivamente recorrida, o sistemas electrónicos sin barreras físicas. Francia, España, Italia y Portugal cobran por el trayecto registrado entre la entrada y la salida; Alemania y Austria usan viñetas o cobro electrónico por GPS solo para camiones, sin casetas para vehículos livianos; Japón y Corea del Sur aplican el modelo cerrado; y Australia utiliza cobro electrónico de flujo libre en sus autopistas urbanas. En estos sistemas, la distancia entre puntos físicos de cobro pierde importancia[18].

País	Distancia propuesta	Estado normativo
Colombia	150 km (propuesta)	Proyecto de ley en trámite; sin norma vigente
Ecuador[10]	Regla de distancia media: establece una distancia media de 50 km entre peajes, ajustable según los costos y la presencia de estaciones en otros corredores. Su ubicación debe evitar la evasión, reducir conflictos con las comunidades y cumplir	Norma vigente (Decreto Ejecutivo 436, 2018)

[10] Presidencia de la República del Ecuador. (2018). Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Infraestructura Vial del Transporte Terrestre (Decreto Ejecutivo No. 436). Registro Oficial Suplemento 278, 6 de julio de 2018. Ministerio de Infraestructura y Transporte. https://www.mit.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/09/LOTAIP_8_REGLAMENTO-LEY-ORGANICA-SISTEMA-INFRAESTRUCTURA-VIAL-DEL-TRANSPORTE.pdf

	condiciones técnicas y de servicios. Además, permite rebajas de hasta el 50 % en los peajes para residentes cercanos, transportadores de pasajeros y usuarios en condiciones socioeconómicas o de riesgo, previa evaluación técnica.	
India[11]	Distancia mínima de 60 km entre casetas consecutivas; excepción reglada para puentes/túneles/variantes 10 km desde el límite urbano (mínimo 5 km con excepción motivada)	Norma vigente (Rule 8, National Highways Fee Rules, 2008, modificada por Notificación G.S.R. 585(E) de 2016)
China	Exige una distancia mínima de **50 km** entre estaciones consecutivas de una misma vía principal, cuando el sistema de cobro es abierto	Art. 12 del Reglamento de Administración de Carreteras de Peaje, Decreto 417 de 2004 del Consejo de Estado.

IV. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

Constitución Política de Colombia

- **Artículo 1.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.[12]

- **Artículo 2.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

  Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.[13]

- **Artículo 13.** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

  El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

  El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.[14]

- **Artículo 24.** Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.[15]

- **Artículo 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

  Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en

[11] The National Highways fee (Determination of Rates and Collection) Rules, 2008. Extraído de: https://indiankanoon.org/doc/162360606/

[12] Artículo 1, Constitución Política de Colombia. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr006.html#1

[13] Artículo 2, Constitución Política de Colombia. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr006.html#2

[14] Artículo 13, Constitución Política de Colombia. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr006.html#13

[15] Artículo 24, Constitución Política de Colombia. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr006.html#24

todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.[16]

Normatividad

- **Ley 105 de 1993,**

Artículo 21. TASAS, TARIFAS Y PEAJES EN LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE A CARGO DE LA NACIÓN. Para la construcción y conservación de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, esta 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.

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.

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.

Para la fijación y cobro de tasas, tarifas y peajes, se observarán los siguientes principios:

a) Los ingresos provenientes de la utilización de la infraestructura de transporte, deberán garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo;

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;

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;

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. Facúltese a las Entidades Territoriales para decretar las exenciones contempladas en el literal b), del artículo 1o.

PARÁGRAFO 4o. Se entiende también las vías "Concesionadas".[17]

- **Ley 787 de 2022,** "Por la cual se modifica parcialmente el artículo 21 de la Ley 105 de diciembre 30 de 1993"[18].

[16] Artículo 209, Constitución Política de Colombia. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr006.html#209

[17] Artículo 21, Ley 105 de 1993. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0105_1993.html#21

[18] Ley 787 de 2002 "Por la cual se modifica parcialmente el artículo 21 de la Ley 105 de diciembre 30 de 1993". Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0787_2002.html

- **Ley 1682 de 2013,** "Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias."[19].
- **Ley 1508 de 2012,** "Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones"[20].
- **Ley 80 de 1993,** "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública".[21]
- **Ley 1150 de 2007,** "Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos"[22].
- **Ley 1712 de 2014**, "Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones".[23]
- **Ley 1755 de 2015,** "Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".[24]
- **Ley 1437 de 2011,** "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".[25]

ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL

[19] Ley 1682 de 2013, "Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias". Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1682_2013.html

[20] Ley 1508 de 2012, "Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones". Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1508_2012.html

[21] Ley 80 de 1993, "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública". Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html

[22] Ley 1150 de 2007, "Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos". Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html

[23] Ley 1712 de 2014, "Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones". Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1712_2014.html

[24] Ley 1755 de 2015, "Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo". Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1755_2015.html

[25] Ley 1437 de 2011, "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html

El proyecto diferencia las obligaciones de información de aquellas que pueden generar un impacto presupuestal. El inventario, el expediente público, la transparencia activa y el reporte de información pueden implementarse progresivamente con las capacidades institucionales existentes, aunque deben verificarse sus costos administrativos. En cambio, las tarifas diferenciales, las compensaciones contractuales, la reubicación de estaciones y las obras de seguridad vial sí pueden generar costos fiscales. Estas medidas deberán cuantificarse con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cumplimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y la Sentencia C-315 de 2008 de la Honorable Corte Constitucional de Colombia.

Como referencia para dimensionar este impacto, la serie oficial de la ANI muestra que el recaudo nacional por peajes creció 164 % entre 2014 y 2025, al pasar de $2,18 a $5,75 billones. En el mismo periodo, el número de estaciones activas aumentó 37,5 %, de 96 a 132, mientras que la evasión se mantuvo por debajo del 0,11 % del tráfico total y no fue un factor relevante para este análisis[26]. El recaudo, por tanto, creció mucho más que el número de estaciones. Este comportamiento coincide con el hallazgo del literal b) del numeral III: el crecimiento fiscal del sistema no proviene principalmente de nuevas casetas, sino de un uso cada vez más intenso de las estaciones existentes, especialmente en las zonas metropolitanas.

Año	Estaciones activas	Recaudo total	Tráfico total (pasos)
2014	96	$2.177.702.246.950	220.525.005
2018	115	$2.975.950.061.000	258.543.865
2022	123	$4.177.155.526.700	306.598.042
2024	131	$4.991.004.142.100	305.005.560
2025	132	$5.747.040.727.800	311.516.604

Estas cifras nacionales sirven como referencia, pero no reemplazan el concepto fiscal formal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Ese concepto deberá establecer el costo anual y plurianual de las tarifas diferenciales, las compensaciones contractuales, el sistema de trazabilidad del recaudo y las auditorías previstas en el proyecto.

[26] Fuente: Operaciones estadísticas de recaudo y transporte de la ANI.

Igualmente, independiente de lo anterior, es necesario resaltar que sobre el contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal en los proyectos de ley la Honorable Corte Constitucional ha precisado que:

> "Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático.
>
> Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno.
>
> Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7º de la Ley 819/03 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.
>
> ...Así, pues, el mencionado art. 7° de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente.
>
> ...Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso."[27]

RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

El artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, impone a los autores y ponentes la obligación de presentar en el cuerpo de la exposición de motivos de los proyectos de ley, un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés para los congresistas en el marco de la discusión y votación de los mismos.

[27] Sentencia C-315/08, Corte Constitucional de Colombia. Extraído de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-315-08.htm

Así las cosas, dándole cumplimiento a la ley, en nuestra calidad de autores del presente proyecto, manifestamos que, no genera conflictos de interés a los congresistas que participen en su discusión y votación, por ser de interés general, común a todos en igualdad de condiciones, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado; es decir, no se materializa una situación concreta que resulte en un beneficio particular. Tampoco hay un beneficio actual que se configure en circunstancias presentes. Y mucho menos existe un beneficio directo que se pueda producir de forma específica respecto de los congresistas, de sus cónyuges, compañeros o compañeras permanentes, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Sobre el particular, para el Consejo de Estado:

> "No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna"[28] (SUBRAYADO FUERA DE TEXTO).

Aun dadas las anteriores aclaraciones, se recuerda que los conflictos de interés son personales y le corresponde a cada congresista evaluarlos, lo que significa que, si algún congresista considera estar inmerso en una causal por la cual deba declararse impedido, está en todo su derecho de ponerla a consideración.

MODIFICACIONES PROPUESTAS EN EL TEXTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO

Me permito radicar la siguiente ponencia para primer debate en el Senado de la República, haciéndole modificaciones al articulado, tal y como se presenta a continuación:

[28] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de noviembre de 2009, radicado No. FI. 01180-00 (Concejera Ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia).

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA LA PONENCIA DE PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
Artículo 3°. Modifíquese el Artículo 21 de la Ley 105 de 1993, el cual quedará así **ARTÍCULO 21. TASAS, TARIFAS Y PEAJES EN LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE A CARGO DE LA NACIÓN.** Para la construcción y conservación de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, esta 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. 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	**Artículo 3°.** ~~Modifíquese~~ **Adiciónese** el **literal f) y el parágrafo 5 al** Artículo 21 de la Ley 105 de 1993, el cual quedará así **ARTÍCULO 21. TASAS, TARIFAS Y PEAJES EN LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE A CARGO DE LA NACIÓN.** ~~Para la construcción y conservación de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, esta 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.~~ ~~Para estos efectos, la Nación establecerá peajes, tarifas y tasas sobre el uso de la infraestructura nacional de transporte y los recursos provenientes de~~	Con el fin de evitar confusiones en cuanto a la intención de modificación del legislador, se cambia el enunciado del artículo, porque solo se pretende incluir un nuevo literal f), y un nuevo parágrafo 5, en el artículo 21 de la Ley 105 de 1993.

modo de transporte. 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. Para la fijación y cobro de tasas, tarifas y peajes, se observarán los siguientes principios: a) Los ingresos provenientes de la utilización de la infraestructura de transporte, deberán garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo; 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	~~su cobro se usarán exclusivamente para ese modo de transporte.~~ ~~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.~~ ~~Para la fijación y cobro de tasas, tarifas y peajes, se observarán los siguientes principios:~~ ~~a) Los ingresos provenientes de la utilización de la infraestructura de transporte, deberán garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo;~~ ~~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,~~
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; 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; 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	~~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;~~ ~~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;~~ ~~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~~
las vías nacionales, se tendrá en cuenta un criterio de equidad fiscal. **f) Todo peaje o tarifa cuyo cobro se justifique, total o parcialmente, en la financiación de una obra específica de construcción, rehabilitación o mejoramiento, deberá tener asociado desde su creación un plazo de vigencia y/o un monto máximo de recaudo, calculado con base en el costo total del proyecto, incluyendo su financiación y una rentabilidad razonable cuando exista un particular a cargo de la obra. Cumplido el plazo o alcanzado el monto máximo de recaudo, la tarifa se reducirá al valor correspondiente exclusivamente al mantenimiento y operación de la vía, o el peaje será suprimido, según lo determine la autoridad competente. Cualquier prórroga o nueva tarifa que se pretenda cobrar sobre el mismo tramo deberá**	~~del valor del peaje y de las tasas de valoración en las vías nacionales, se tendrá en cuenta un criterio de equidad fiscal.~~ **f) Todo peaje o tarifa cuyo cobro se justifique, total o parcialmente, en la financiación de una obra específica de construcción, rehabilitación o mejoramiento, deberá tener asociado desde su creación un plazo de vigencia y/o un monto máximo de recaudo, calculado con base en el costo total del proyecto, incluyendo su financiación y una rentabilidad razonable cuando exista un particular a cargo de la obra. Cumplido el plazo o alcanzado el monto máximo de recaudo, la tarifa se reducirá al valor correspondiente exclusivamente al mantenimiento y operación de la vía, o el peaje será suprimido, según lo determine la autoridad competente. Cualquier prórroga o nueva tarifa que se**
justificarse en una nueva inversión identificada y surtir el mismo trámite de aprobación y divulgación pública previsto para la creación de peajes. **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	**pretenda cobrar sobre el mismo tramo deberá justificarse en una nueva inversión identificada y surtir el mismo trámite de aprobación y divulgación pública previsto para la creación de peajes.** **~~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.

Transporte reglamentará lo pertinente. **PARÁGRAFO 3o.** Facúltese a las Entidades Territoriales para decretar las exenciones contempladas en el literal b), del artículo 1o. **PARÁGRAFO 4o.** Se entiende también las vías "Concesionadas". **PARÁGRAFO 5o. La entidad responsable de cada estación de peaje deberá mantener actualizada y disponible al público, a través de medios electrónicos, la información sobre el recaudo histórico, el costo total del proyecto que dio origen al cobro y el porcentaje de amortización alcanzado. El Ministerio de Transporte reglamentará la metodología de cálculo del costo total del proyecto y de la rentabilidad razonable a que se refiere el literal f) del presente artículo.**	~~Para efectos de control, el Ministerio de Transporte reglamentará lo pertinente.~~ **~~PARÁGRAFO 3o.~~** ~~Facúltese a las Entidades Territoriales para decretar las exenciones contempladas en el literal b), del artículo 1o.~~ **~~PARÁGRAFO 4o.~~** ~~Se entiende también las vías "Concesionadas".~~ **PARÁGRAFO 5o. La entidad responsable de cada estación de peaje deberá mantener actualizada y disponible al público, a través de medios electrónicos, la información sobre el recaudo histórico, el costo total del proyecto que dio origen al cobro y el porcentaje de amortización alcanzado. El Ministerio de Transporte reglamentará la metodología de cálculo del costo total del proyecto y de la rentabilidad razonable a que se refiere el literal f) del presente artículo.**	

	Artículo 7. Audiencia pública territorial previa. Toda decisión de instalación, reubicación, reactivación, prórroga o modificación sustancial de un peaje deberá estar precedida de audiencia pública territorial, publicación del expediente técnico y respuesta motivada a observaciones ciudadanas, gremiales y territoriales. **Parágrafo.** La convocatoria a esta audiencia deberá ser publicitada ampliamente a través de medios escritos, televisivos y radiales regionales y comunitarios con cubrimiento en la zona de influencia.	**Artículo 7. Audiencia pública territorial previa**. ~~Toda~~ **Previa** decisión de instalación, reubicación, reactivación, prórroga o modificación sustancial de un peaje deberá **realizarse** ~~estar precedida de~~ audiencia pública territorial, **en la cual se socialice a la comunidad del área de influencia del peaje sobre la motivación, condiciones, actores y canales de participación; igualmente, se deberá** publicar~~ción~~ ~~d~~el expediente técnico **que sustenta la decisión.** ~~y~~ **En esta audiencia se deberá dar** respuesta motivada a observaciones ciudadanas, gremiales y territoriales**, la cual podrá ser complementada por escrito a quien emitió la observación en los términos de la Ley 1755 de 2015**. **Esta audiencia deberá ser convocada por el Ministerio de Transporte o el ente territorial a cargo del peaje sobre el cual se surtirá la instalación, reubicación, reactivación, prórroga o modificación y deberá contar con la participación del Instituto Nacional de Vías – INVIAS, la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI y el concesionario según corresponda.** **Parágrafo.** La convocatoria a esta audiencia deberá ser publicitada ampliamente a través de medios escritos, televisivos y radiales regionales y comunitarios con cubrimiento en la zona de influencia.	Esta modificación se realiza para mayor claridad en la redacción.

PROPOSICIÓN FINAL

Por las anteriores consideraciones, propongo a la Comisión Sexta, Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, darle primer debate al Proyecto de Ley No. 226 de 2026 Senado *"Por medio de la cual se establecen criterios de racionalización, distancia mínima, proporcionalidad tarifaria y transparencia en las estaciones de peaje de la infraestructura de transporte y se dictan otras disposiciones"*, conforme al texto propuesto.

Atentamente,

ANA PAOLA GARCÍA SOTO

Senadora de la República
Coordinadora ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE LEY NÚMERO 226 DE 2026 SENADO

"Por medio de la cual se establecen criterios de racionalización, distancia mínima, proporcionalidad tarifaria y transparencia en las estaciones de peaje de la infraestructura de transporte y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

ARTÍCULO 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer un régimen legal de racionalización, distancia mínima, proporcionalidad tarifaria, transparencia, aplicable a

las estaciones de peaje de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, de las entidades territoriales o de particulares en virtud de contratos, concesiones, asociaciones público-privadas u otros instrumentos jurídicos de recaudo, operación y mantenimiento de los corredores viales.

ARTÍCULO 2°. Definiciones. Para los efectos de la presente Ley se tendrá en cuenta las siguientes definiciones:

Estación de peaje. Punto físico, electrónico o mixto autorizado para el cobro de tasas, tarifas o peajes por el uso de infraestructura de transporte.

Corredor vial. Tramo, ruta, unidad funcional, proyecto, concesión, vía nacional, departamental, distrital o municipal que conecta dos o más territorios y sobre el cual se presta un servicio de movilidad.

Área de afectación tarifaria intensiva. Zona territorial en la cual una comunidad, municipio, áreas metropolitanas, regiones metropolitanas, corredor productivo o grupo de usuarios queda sujeto a pagos frecuentes o acumulados de peaje para acceder a actividades ordinarias sin ruta alterna real, segura, transitable y proporcional o se demuestre que una estación de peaje afecta de manera recurrente la movilidad cotidiana de residentes, usuarios frecuentes, pequeños productores, transporte público local, transporte escolar, pacientes o comerciantes.

Usuario frecuente: Persona natural o jurídica que realiza pasos recurrentes por una o varias estaciones de peaje por razones de residencia, trabajo, salud, educación, abastecimiento, producción, transporte público, actividad agropecuaria o comercio local.

Nivel de servicio exigible. Conjunto de condiciones mínimas de transitabilidad, mantenimiento, señalización, seguridad vial, atención de emergencias, tiempos de respuesta, información al usuario y disponibilidad de la infraestructura que justifican el cobro de peaje.

Expediente documental. Compendio de piezas documentales propias, tales como, actos administrativos o contractuales de soporte, contrato de concesión o de operación, otrosíes, actas de inicio, actas de reversión, interventorías, informes de recaudo, informes de mantenimiento, información de PQRSD, informes de emergencias, siniestralidad, auditorías de seguridad vial, soportes de tarifas diferenciales estudios previos de tráfico, socioeconómicos, tarifarios, localización y de rutas alternas y demás documentos inherentes a la gestión y operación de la estación de peaje.

ARTÍCULO 3°. Adiciónese el literal f) y el parágrafo 5 al Artículo 21 de la Ley 105 de 1993, el cual quedará así

ARTÍCULO 21. TASAS, TARIFAS Y PEAJES EN LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE A CARGO DE LA NACIÓN.

(…)

f) Todo peaje o tarifa cuyo cobro se justifique, total o parcialmente, en la financiación de una obra específica de construcción, rehabilitación o mejoramiento, deberá tener asociado desde su creación un plazo de vigencia y/o un monto máximo de recaudo, calculado con base en el costo total del proyecto, incluyendo su financiación y una rentabilidad razonable cuando exista un particular a cargo de la obra. Cumplido el plazo o alcanzado el monto máximo de recaudo, la tarifa se reducirá al valor correspondiente exclusivamente al mantenimiento y operación de la vía, o el peaje será suprimido, según lo determine la autoridad competente. Cualquier prórroga o nueva tarifa que se pretenda cobrar sobre el mismo tramo deberá justificarse en una nueva inversión identificada y surtir el mismo trámite de aprobación y divulgación pública previsto para la creación de peajes.

(…)

PARÁGRAFO 5o. La entidad responsable de cada estación de peaje deberá mantener actualizada y disponible al público, a través de medios electrónicos, la información sobre el recaudo histórico, el costo total del proyecto que dio origen al cobro y el porcentaje de amortización alcanzado. El Ministerio de Transporte reglamentará la metodología de cálculo del costo total del proyecto y de la rentabilidad razonable a que se refiere el literal f) del presente artículo.

ARTÍCULO 4. Revisión nacional de peajes existentes. El Ministerio de Transporte, deberá realizar una revisión nacional de las estaciones de peaje existentes que se encuentren a menos de ciento cincuenta (150) kilómetros por tramo entre estaciones, esta, deberá clasificar cada caso y recomendar, según corresponda, tarifa diferencial, integración tarifaria, reducción temporal motivada, reubicación futura, desmonte al vencimiento contractual, ajuste en reversión, mejora de nivel de servicio, medidas de seguridad vial, plan de transparencia o mantenimiento de la estación por razones técnicas debidamente justificadas; de igual forma, deberá realizar una evaluación nacional de tarifas de estaciones de peajes, en las cuales se evidencie la afectación al usuario frecuente, pequeños productores, transporte público local, transporte escolar, pacientes o comerciantes; con el diagnóstico de esta evaluación el Ministerio de Transporte deberá adelantar mesas técnicas con las concesionarias y las interventorías a efectos de evaluar una eventual reducción a la tarifa de la estación de peaje.

El Ministerio de Transporte y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con los resultados de esta revisión y previo estudio técnico, económico, financiero y social, expedirán dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación de esta ley una reglamentación para establecer la distancia mínima entre estaciones de peaje la cual deberá ser de al menos 150 kilómetros, medida a lo largo del trazado oficial de la vía principal. Esta medición se realizará con utilización de herramientas certificadas por el Instituto Nacional de Vías - INVIAS.

Parágrafo. El Ministerio de Transporte de conformidad a la necesidad y conveniencia podrá realizar esta revisión y evaluación con el acompañamiento de Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, Instituto Nacional de Vías - INVÍAS, Superintendencia de Transporte, Departamento Nacional de Planeación, Agencia Nacional de Seguridad Vial, entidades territoriales y órganos de control.

ARTÍCULO 5. Áreas de afectación tarifaria intensiva. El Ministerio de Transporte reglamentará la identificación de áreas de afectación tarifaria intensiva, esta declaratoria podrá fundarse en: proximidad entre estaciones; frecuencia de paso; ausencia de rutas alternas; afectación a salud, educación, trabajo, transporte público, transporte escolar, abastecimiento, pequeños productores o comercio local; impacto sobre canasta básica, turismo o transporte de carga; y presencia de conflictividad social o PQRSD reiteradas.

Esta reglamentación deberá definir beneficiarios, requisitos, mecanismo de inscripción, identificación vehicular, control antifraude, periodicidad de revisión, fuente de financiación o compensación, número máximo de pasos cuando sea necesario y procedimiento de actualización.

ARTÍCULO 6. Tarifa diferencial obligatoria por afectación tarifaria intensiva. El Ministerio de Transporte deberá establecer lineamientos base para la implementación de una tarifa diferencial con criterios objetivos y verificables para las áreas de afectación tarifaria intensiva que se constituyan.

La reglamentación deberá definir beneficiarios, requisitos, mecanismo de inscripción, identificación vehicular, control antifraude, periodicidad de revisión, fuente de financiación o compensación, número máximo de pasos cuando sea necesario, procedimiento de actualización y socialización con las comunidades beneficiadas.

Parágrafo. El cobro de esta tarifa diferencial se regirá por el marco contractual vigente. Para los nuevos contratos deberá establecerse esta tarifa diferencial en los estudios previos y de punto de equilibrio.

ARTÍCULO 7. Audiencia pública territorial previa. Previa decisión de instalación, reubicación, reactivación, prórroga o modificación sustancial de un peaje deberá realizarse audiencia pública territorial, en la cual se socialice a la comunidad del área de influencia del peaje sobre la motivación, condiciones, actores y canales de participación; igualmente, se deberá publicar el expediente técnico que sustenta la decisión. En esta audiencia se deberá dar respuesta motivada a observaciones ciudadanas, gremiales y territoriales, la cual podrá ser complementada por escrito a quien emitió la observación en los términos de la Ley 1755 de 2015.

Esta audiencia deberá ser convocada por el Ministerio de Transporte o el ente territorial a cargo del peaje sobre el cual se surtirá la instalación, reubicación, reactivación, prórroga o modificación y deberá contar con la participación del Instituto Nacional de Vías – INVIAS, la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI y el concesionario según corresponda.

Parágrafo. La convocatoria a esta audiencia deberá ser publicitada ampliamente a través de medios escritos, televisivos y radiales regionales y comunitarios con cubrimiento en la zona de influencia.

ARTÍCULO 8. Control previo a la creación de peajes departamentales y municipales. Las entidades territoriales que proyecten crear, reactivar o trasladar una estación de peaje deberán informar al Ministerio de Transporte y a la Agencia Nacional de Infraestructura sobre esta acción y el cumplimiento de los lineamientos previstos en la

presente Ley. El Ministerio de Transporte deberá validar este cumplimiento y emitir un concepto de viabilidad sobre estos.

Parágrafo. El Ministerio de Transporte deberá incluir esta información en el Inventario Nacional de Peajes el cual se establece en los artículos subsiguientes.

ARTÍCULO 9. Publicidad de modificaciones contractuales. Toda modificación contractual, otrosí, prórroga, compensación, reubicación, suspensión, reactivación, traslado, eliminación, reducción o incremento extraordinario relacionado con peajes deberá publicarse de manera previa o simultánea en el Expediente documental, con justificación técnica, financiera, jurídica y de impacto al usuario.

ARTÍCULO 10. Garantía de recursos para la conservación de corredores revertidos o sin concesión vigente. Cuando un corredor vial quede revertido, liquidado o sin concesión vigente, la entidad responsable podrá mantener excepcionalmente el cobro de peaje sobre dicho corredor, exclusivamente para financiar su conservación, por un plazo máximo de treinta y seis (36) meses contados desde la reversión, liquidación o suspensión. Este plazo podrá prorrogarse por una sola vez y hasta por el mismo término, mediante acto motivado de la entidad responsable que acredite la persistencia de la necesidad y el estado de ejecución del plan de conservación. El cobro excepcional cesará de forma anticipada si el corredor es asumido bajo un nuevo esquema de concesión, administración o financiación.

Créase la Subcuenta de Conservación Vial Post Reversión, cuenta especial sin personería jurídica adscrita al Instituto Nacional de Vías (INVÍAS) o a la entidad que asuma el corredor, para recibir el recaudo de peaje que se cobre excepcionalmente en los términos del inciso anterior.

Estos recursos tienen destinación específica para la conservación, señalización, seguridad vial y atención de emergencias del corredor que los generó. No harán unidad de caja con el resto del Presupuesto General de la Nación, siguiendo el mismo precedente del Fondo de Seguridad Vial (FOSEVI).

El Tesoro Nacional girará estos recursos a la entidad responsable dentro de los treinta (30) días siguientes a su recaudo, sin necesidad de un nuevo acto de apropiación presupuestal.

Al momento de la reversión, la entidad responsable deberá actualizar el expediente del corredor, adoptar un plan de conservación con metas y cronograma, y publicar trimestralmente el estado de ejecución de la Subcuenta.

Mientras esté vigente la excepción de que trata el inciso primero de este artículo, la totalidad del recaudo neto se destinará, a través de la Subcuenta, a la conservación del corredor que lo genera, sin perjuicio de los aportes al Fondo de Seguridad Vial. Vencido el plazo de la excepción, la Subcuenta cesa su recaudo y el saldo se destina a liquidar las obras de conservación pendientes. La falta de ejecución oportuna será causal de seguimiento prioritario de la Contraloría y de reporte obligatorio en el informe anual al Congreso.

Este artículo aplica también a los corredores revertidos, liquidados o suspendidos en los veinticuatro (24) meses anteriores a la vigencia de la ley.

ARTÍCULO 11. Inventario Nacional Público de Peajes. El Ministerio de Transporte en coordinación con la Agencia Nacional de Infraestructura, Instituto Nacional de Vías, la Superintendencia de Transporte, las entidades territoriales y los demás responsables de infraestructura vial según corresponda, deberá crear, administrar y mantener actualizado un Inventario Nacional Público de Peajes en formato abierto, interoperable y georreferenciado.

El inventario deberá contener, como mínimo, nombre oficial de la estación, ubicación, coordenadas, departamento, municipio, ruta, PR o kilómetro, corredor, sentido funcional, entidad responsable, operador, concesionario, contrato o acto soporte, tarifa por categoría, tarifa diferencial, recaudo mensual, recaudo anual, fecha de inicio, estado contractual, distancia al peaje anterior y siguiente, área de influencia, comunidades afectadas, rutas alternas, nivel de servicio, siniestralidad y existencia de medidas de seguridad vial, un informe de recaudo por estación de peaje con discriminación de asignación y ejecución no mayor a tres meses y un expediente documental de carácter público.

ARTÍCULO 12. Informe anual al Congreso. El Ministerio de Transporte presentará anualmente a las Comisiones Sextas del Congreso de la República un informe público sobre el estado de los peajes, incluyendo inventario, tarifas, recaudo, tarifas diferenciales, revisión de distancia, áreas de afectación tarifaria intensiva, obras financiadas, seguridad vial, PQRSD, sanciones, contratos, compensaciones y avances del plan de implementación.

ARTÍCULO 13. Régimen sancionatorio. El incumplimiento por parte de los concesionarios, operadores o entidades responsables de una estación de peaje de las obligaciones de publicidad, actualización del expediente público, reporte al Inventario Nacional de Peajes, aplicación de tarifas diferenciales o cumplimiento del nivel de servicio exigible previstas en la presente Ley, dará lugar a la imposición de las sanciones establecidas en la Ley 105 de 1993, la Ley 1682 de 2013 y demás normas concordantes, sin perjuicio de las multas que podrá imponer la Superintendencia de Transporte hasta que cese el incumplimiento, y de las acciones a que haya lugar por incumplimiento contractual ante la entidad concedente.

Parágrafo. La reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones de reporte al Inventario Nacional de Peajes será causal de mala calificación a efectos de futuros procesos de contratación de infraestructura de transporte.

ARTÍCULO 14. Reglamentación. El Gobierno Nacional reglamentará la presente Ley en un plazo máximo de doce (12) meses contados a partir de la sanción y promulgación de la presente Ley.

ARTÍCULO 15°. Vigencia. La presente Ley entrará a regir a partir de su sanción, promulgación y publicación en el diario oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De la congresista;



ANA PAOLA GARCÍA SOTO
Senadora de la República
Coordinadora ponente

CONTENIDO

Gaceta número 1582 - lunes, 19 de octubre de 2026

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS **Págs.**

Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto definitivo del Proyecto de Ley número 107 de 2026 Senado, por la cual se promueve el fortalecimiento de la inclusión crediticia para la población vulnerable, micronegocios, trabajadores informales y se dictan otras disposiciones. 1

Informe de ponencia para primer debate en el Senado de la República y texto propuesto del Proyecto de Ley número 226 de 2026 Senado, por medio de la cual se establecen criterios de racionalización, distancia mínima, proporcionalidad tarifaria y transparencia en las estaciones de peaje de la infraestructura de transporte y se dictan otras disposiciones..... 11