

Proyecto de Ley No. ____ de 2026 Cámara

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

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

- a) **Competitividad sistémica:** las inversiones en infraestructura portuaria y logística propenderán por la reducción de costos de la cadena de comercio exterior y en la capacidad de atracción de nuevas líneas navieras y carga.
- b) **Subsidiariedad activa:** El municipio o distrito portuario asumirá responsabilidad directa sobre las obras de su competencia, y gestiona activamente la cofinanciación nacional para aquellas que superen su capacidad individual.
- c) **Gradualidad y capacidad institucional:** La asunción de nuevas responsabilidades técnicas y operativas por parte del Distrito — en particular las relacionadas con el dragado del canal de acceso — se hará de manera progresiva, condicionada al fortalecimiento previo de la capacidad administrativa y técnica.
- d) **Trazabilidad y transparencia:** Todo recurso derivado de contraprestaciones portuarias tendrá seguimiento público individualizado por obra, por fuente y por período de ejecución.

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

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

- a) **Canal de acceso:** Para efectos de la presente ley, entiéndase por canal de acceso, la vía navegable que conecta las terminales portuarias con aguas internacionales, incluyendo sus obras complementarias de encauzamiento, señalización y dragado.
- b) **Área de influencia directa (AID):** Para efectos de la presente ley, entiéndase por área de influencia directa, la zona delimitada por la autoridad ambiental competente, en la cual las operaciones portuarias generan impactos significativos sobre la movilidad, la calidad del aire, el ruido y el ordenamiento urbano.
- c) **Componente de Competitividad:** Para efectos de la presente ley, entiéndase por componente de competitividad, el 50% de los recursos del 40% que el respectivo ente territorial recibe por concepto de contraprestaciones portuarias, destinado a infraestructura, logística y sostenibilidad ambiental.
- d) **Comité Técnico de Gestión Portuaria (CTGP).** Para efectos de la presente ley, entiéndase por Comité Técnico de Gestión Portuaria (CTGP), la dependencia municipal o distrital creada por esta ley para la planificación, supervisión y articulación interinstitucional de las inversiones portuarias la cual deberá interactuar con las entidades del orden nacional con competencia en el uso y administración del puerto.
- e) **Operadores portuarios:** Para efectos de la presente ley, entiéndase por operadores portuarios, las sociedades portuarias regionales y demás personas jurídicas titulares de concesión o licencia portuaria en los puertos marítimos del país, en los términos de la Ley 1ª de 1991 y sus decretos reglamentarios.

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

Artículo 7º. Monto y Distribución de la Contraprestación. Periódicamente el Gobierno Nacional definirá, en los planes de expansión portuaria, la metodología para calcular el valor de las contraprestaciones que deben pagar quienes obtengan una concesión o licencia portuaria, por concepto del uso y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público y por concepto del uso de la infraestructura allí existente.

Las contraprestaciones por el uso y goce de las zonas de uso público, como por el uso de la infraestructura existente las recibirá la Nación a través del Instituto Nacional de Vías (INVÍAS), o quien haga sus veces, incorporándose a los ingresos propios de dicha entidad, y a los municipios o distritos donde opere el puerto, se distribuirán de la siguiente manera:

- a) Sesenta por ciento (60%) para la Nación, a través del Instituto Nacional de Vías (INVÍAS) o quien haga sus veces, que se incorporará a sus ingresos propios. Estos recursos se destinarán a las obras y actividades previstas en el parágrafo 1º del presente artículo.
- b) Cuarenta por ciento (40%) para el municipio o distrito donde opere el puerto. Estos recursos serán de ejecución directa por parte del ente territorial y se destinarán conforme a lo previsto en el artículo 3º de la presente ley.

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

Parágrafo 1o. La contraprestación que reciba la Nación por concepto de zonas de uso público e infraestructura a través del Instituto Nacional de Vías (INVÍAS) o quien haga sus veces, se destinará especialmente a la ejecución de obras y mantenimiento para la protección de la zona costera, dragado de mantenimiento y/o profundización, construcción y/o mantenimiento de estructuras hidráulicas de los canales de acceso a todos los puertos a cargo de la Nación, así como al diseño, construcción, ampliación, rehabilitación y mantenimiento de las vías de acceso terrestre, férrea, acuático y fluvial a los puertos del respectivo distrito o municipio portuario y a las obras de mitigación ambiental en el área de influencia tanto marítima como terrestre.

Parágrafo 2o. El canal de acceso del Puerto de Barranquilla y sus obras complementarias estarán a cargo de la Nación, para lo cual podrán destinar los recursos a que se refiere el presente artículo, sin perjuicio de que otras entidades incluida Cormagdalena, concurren con financiación y realización de obras necesarias

Parágrafo 3o. La ejecución de los recursos por percibir y los que se perciban por concepto de las contraprestaciones a que se refiere el presente artículo, a partir de la vigencia de la presente ley por cada puerto, se hará en una proporción igual al valor de la contraprestación aportada por cada puerto para financiar las actividades a que se refiere el parágrafo primero del presente artículo.

Parágrafo 4o. El Canal de acceso al puerto de Cartagena, incluido el Canal del Dique, podrá invertir la contraprestación que reciba la Nación por concepto de zonas de uso público e infraestructuras en obras complementarias y de mitigación del impacto ambiental, de acuerdo con lo previsto en el parágrafo primero del presente artículo.

Parágrafo 5o. Lo dispuesto en el presente artículo no modifica ni afecta el régimen especial previsto en el parágrafo 3º del artículo 64 de la Ley 1242 de 2008, aplicable a los últimos treinta (30) kilómetros del Río Magdalena, el cual conserva plena vigencia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ARTÍCULO 8. Armonización con Política Pública. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Transporte, el Departamento Nacional de Planeación - DNP y la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, armonizará los lineamientos de política pública, incluidos los del CONPES 4118 de 2023 y con lo establecido en la presente ley.

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

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

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

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

El comité estará integrado, como mínimo, por:

- a) El alcalde municipal o distrital, quien lo presidirá,
- b) La Secretaría de Hacienda, o quien haga sus veces,
- c) La Secretaría de Planeación, o quien haga sus veces,
- d) El Secretario de Medio Ambiente, o quien haga sus veces

- e) Un (1) representante de las sociedades portuarias regionales o concesionarios portuarios que operan en la jurisdicción, designado por consenso entre ellos ,
- f) Un (1) representante de la entidad del orden nacional que participe en la conformación del respectivo proyecto de inversión, según sea el caso.
- g) Un (1) representante técnico de las universidades o centros de investigación de la región del área de influencia del puerto, elegido por la Asociación Colombiana de Universidades - ASCUN por el término de cuatro (4) años.

El comité tendrá las siguientes funciones:

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

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

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

De los congresistas,

VICTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO

Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca
Partido de la U

LUIS ALFONSO CHAVEZ RIVERA

Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca
Partido de la U

Proyecto de Ley No. ____ de 2026 Cámara

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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objetivo.

El presente proyecto de ley tiene por objeto fortalecer la autonomía financiera y la capacidad de inversión de los municipios y distritos donde operan puertos marítimos de Colombia, mediante una distribución más equitativa de las contraprestaciones portuarias previstas en la Ley 1 de 1991 y la Ley 856 de 2003¹, fortaleciendo las finanzas de los municipios y distritos portuarios del país, aumentando su participación en la contraprestación al 40% con el fin de que estos entes territoriales dejen de ser meros receptores de externalidades y se conviertan en socios activos de la competitividad logística nacional.

II. Antecedentes Legislativos.

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

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

¹ Ley 1 del 10 de enero de 1991, “Por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones”, artículo 7º.

Proyectos de Ley 188 de 2019 (Representante León Fredy Muñoz y otros):

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

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

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

III. Marco Constitucional y Legal.

A. Fundamentos constitucionales

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

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

B. Marco legal vigente y régimen actual

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

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

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

También hace parte del marco normativo la Ley 1454 de 2011 (LOOT)² la cual promueve la integración territorial y la superación de los desequilibrios en el desarrollo regional y la ley 2294 de 2023, que en su componente de Transformación promueve la consolidación de un sistema logístico nacional eficiente y descentralizado³

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

- **CONPES 4118 de 2023:** Establece un diagnóstico sobre los problemas estructurales del sistema portuario, incluida la rigidez del esquema tarifario y la desarticulación con los instrumentos de planeación territorial⁴. Diagnóstico confirmado por el Departamento Nacional de Planeación en respuesta a derecho de petición al representante, el cual hace parte del insumo para la elaboración del presente proyecto.
- **CONPES 3410 de 2007:** Establece una política de Estado para mejorar las condiciones de vida en Buenaventura⁵, cuyos compromisos se complementan con el Acuerdo del Paro Cívico de 2017⁶, actualmente en ejecución⁷.

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

³ Ley 2294 del 19 de mayo de 2023, “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia, Potencia Mundial de la Vida’”, artículo 290.

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

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

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

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

IV. Justificación de la Iniciativa

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

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

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

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

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

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) ha documentado incumplimientos relacionados con obligaciones de compensación biótica en algunos proyectos portuarios, particularmente en materia de compensación de manglares, como se evidencia en los expedientes LAM3240 y LAV0051-14⁹.

Asimismo, se han identificado registros pendientes asociados al monitoreo de la calidad del aire y de los niveles de ruido en zonas residenciales¹⁰ cercanas a las operaciones portuarias. En ausencia de recursos territoriales suficientes y de libre destinación, los municipios y distritos portuarios permanecen en una posición limitada para intervenir de manera efectiva frente a estos pasivos ambientales.

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

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

La actividad portuaria genera externalidades negativas que el esquema actual de financiación no logra mitigar adecuadamente, entre ellas el deterioro de la salud pública, la contaminación acústica, las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) y la dispersión de partículas provenientes del manejo de mercancías minerales, las cuales afectan la calidad del aire y la salud respiratoria de las comunidades aledañas.

⁹ Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). Respuesta a solicitud de información, radicado No. 20254000657981 del 27 de agosto de 2025, relativa al estado de cumplimiento de obligaciones de compensación biótica en los expedientes LAM3240 y LAV0051-14.

¹⁰ Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). Respuesta complementaria, radicado No. 20262300427041 del 28 de abril de 2026, relativa a registros históricos de calidad del aire y niveles de ruido en proyectos portuarios de Buenaventura

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

No obstante, según la información suministrada por la ANLA, los recursos destinados a las medidas de mitigación y compensación ambiental resultan insuficientes o presentan dificultades en su ejecución y cumplimiento¹¹. La existencia de registros pendientes relacionados con el monitoreo de la calidad del aire y del ruido en áreas residenciales¹² constituye evidencia adicional de estas limitaciones. Sin recursos territoriales propios y suficientes, los municipios y distritos portuarios continúan enfrentando una capacidad de respuesta restringida frente a estos pasivos ambientales y sociales.

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

Por su parte, el Ministerio de Transporte ha reconocido¹³ que los \$240.000 millones anuales que recauda INVÍAS por concepto de contraprestaciones son insuficientes para atender las necesidades de conectividad portuaria del país, lo que ha obligado a complementar dichas inversiones con recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación. Esta situación demuestra que la concentración del 80% en INVÍAS no resuelve por sí sola las necesidades de inversión del sistema portuario nacional, y abre un espacio razonable para redistribuir parte de estos recursos hacia las entidades territoriales, las cuales cuentan con una mayor capacidad de focalización y priorización de necesidades locales.

¹¹ Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). Respuesta a solicitud de información, radicado No. 20254000657981 del 27 de agosto de 2025, relativa al estado de cumplimiento de obligaciones de compensación biótica en los expedientes LAM3240 y LAV0051-14.

¹² Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). Respuesta complementaria, radicado No. 20262300427041 del 28 de abril de 2026, relativa a registros históricos de calidad del aire y niveles de ruido en proyectos portuarios de Buenaventura.

¹³

Como se ha señalado previamente, el sistema portuario colombiano constituye un componente estratégico de la economía nacional y un elemento fundamental para la productividad y la competitividad del país. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA), a través de terminales como Buenaventura ingresa el 30,5% de los alimentos y materias primas del país, situación que se complementa con la alta especialización de los puertos del Caribe en el manejo de graneles y carbón¹⁴.

Buenaventura, principal puerto del Pacífico colombiano, moviliza el 46% de la carga nacional en contenedores¹⁵. Asimismo, por este terminal ingresa más del 90% de la fruta proveniente de la costa oeste de Estados Unidos, Canadá y Chile, así como el 34% de las importaciones de granos, ingresan por Buenaventura¹⁶. Por su parte, los puertos del Caribe especialmente Cartagena, Santa Marta, Barranquilla, concentran más del 85% de la capacidad portuaria total del país¹⁷.

Las contraprestaciones portuarias marítimas a nivel nacional ascienden a aproximadamente \$240.000 millones anuales. Sin embargo, en el caso de Buenaventura, pese a que el puerto generó más de \$119.000 millones de pesos en contraprestaciones en 2024, el distrito solo recibió alrededor de 14.600 millones para inversión social¹⁸. Esta cifra resulta desproporcionadamente baja frente a las necesidades básicas insatisfechas de un territorio que moviliza casi la mitad de la carga nacional en contenedores.

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

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

¹⁵ Superintendencia de Transporte. Respuesta a solicitud de información, radicado No. 20251000531511 del 17 de septiembre de 2025, suscrita en respuesta al requerimiento No. 20255340866692 del H.R. Víctor Manuel Salcedo Guerrero

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

¹⁸ Ministerio de Transporte: Respuesta a la solicitud de información, radicado No. 20251081238621

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

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

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

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

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

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

¹⁹ Supertransporte: Respuesta a solicitud de información radicado No. 20255340866692

V. Análisis de impacto fiscal.

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

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° 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 7° de la Ley 819 de 2003 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo afecte la validez constitucional del trámite respectivo.”

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

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

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

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

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

A continuación se detallan los puntos clave de este impacto:

- **Peso relativo en el presupuesto:** Las contraprestaciones portuarias representan, en promedio, solo el 5,2% del presupuesto total de inversión de INVÍAS. Al ser una fracción pequeña del presupuesto global, una reducción en este rubro no compromete la estabilidad financiera de la entidad.

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

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

VI. Conflicto de interés

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

De los congresistas,

VICTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO

Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca
Partido de la U

LUIS ALFONSO CHAVEZ RIVERA

Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca
Partido de la U