

Bogotá D.C. de abril de 2025

Honorable Senador
EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA
Presidente
MESA DIRECTIVA
Senado del Congreso de la República
Ciudad

Asunto: Proyecto De Ley Número 436 De 2025 "Por medio del cual se modifica el porcentaje de repartición de las contraprestaciones portuarias"

7

Respetado señor presidente:

En nuestra condición de Representantes al Senado de la República, radicamos el presente Proyecto de Ley que busca *modificar el porcentaje de repartición de las contraprestaciones portuarias*.

De tal forma, ponemos a consideración del Congreso de la República este proyecto para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley. Adjuntamos original en formato digital PDF con firmas y una copia en formato Word.

Cordialmente,

LEON FALCÓN MUÑOZ

GERSON MONTAÑO
CI FRENTO.

Dolores Torres

SECRETARÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

En día 30 del mes 04 del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 436 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales.

Por: H. Leon Fredy Muñoz; Gerson Fontano;
H.R. Dolce y Torres Romero.

PROYECTO DE LEY NÚMERO __ DE 2025 DE

“Por medio del cual se modifica el porcentaje de repartición de las contraprestaciones portuarias”

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar el Artículo 7º de la ley 1 de 1991 modificado por la ley 859 de 2003, con el fin de cambiar el porcentaje de distribución de las contraprestaciones portuarias y de esta forma aumentar los recursos de las alcaldías o distritos donde operen terminales marítimos.

Artículo 2º El artículo 7º de la Ley 1ª de 1991 modificado por el artículo 1º de la Ley 856 de 2003 quedará así:

“Artículo 7º. Monto 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 temporal y exclusivo de las zonas de uso público 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 los municipios o distritos donde opere el puerto. La proporción será de un cincuenta por ciento (50%) a la entidad Nacional, y un cincuenta por ciento (50%) a los municipios o distritos en donde se encuentra ubicada la concesión portuaria, que lo destinarán a inversión social, turismo y saneamiento básico o para obras que complementen la competitividad portuaria. Las contraprestaciones por el uso de la infraestructura las recibirá el municipio o distrito en un cincuenta por ciento (50%) para obras de infraestructura, inversión social y el Gobierno nacional a través del Instituto Nacional de Vías (Invías), o quien haga sus veces recibirá el otro cincuenta por ciento (50%).

En el caso de San Andrés la contraprestación por el uso y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público y por infraestructura se pagará al departamento por no existir municipio o distrito en dicha isla.

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 únicamente 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, para el 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.

Para el caso del Distrito de Buenaventura, las contraprestaciones portuarias que reciba la nación a través de "INVIAS", se invertirán únicamente en mantenimiento, dragado y profundización del canal de acceso al puerto.

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 en coordinación con la autoridad portuaria distrital, 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, siempre en coordinación con la autoridad portuaria.

Parágrafo transitorio. Las contraprestaciones que Invias y los municipios o distritos tengan comprometidas hasta la entrada en vigencia de la presente ley continuaran siendo recibidas por la entidad beneficiaria de la contraprestación hasta su ejecución."

Artículo 3º. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación previa sanción, y deroga las leyes contrarias.

De los Honorables Congresista,

LEON FALCOY MONTAÑE

Dolcey Toms
fy

Gerson Montano
CITREP 10



PROYECTO DE LEY NUMERO ___ De 2025

“Por medio del cual se modifica el porcentaje de repartición de las contraprestaciones portuarias”

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

- I. OBJETO DE LA PROPUESTA
- II. EXPOSICION DE MOTIVOS
 - 1. Justificación
 - 2. Objetivos
 - 3. Marco legal
 - 4. Antecedentes
- III. IMPACTO FISCAL
- IV. ANÁLISIS SOBRE POSIBLE CONFLICTO DE INTERÉS

I. OBJETO DE LA PROPUESTA

El presente proyecto de ley tiene por objeto generar una distribución equitativa de las contraprestaciones portuarias entre la nación, los municipios y distritos donde operan puertos, en el marco de la descentralización fiscal.

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con el fin de realizar la exposición de motivos del presente proyecto de Ley, y argumentar la relevancia de aprobación del mismo, este acápite se ha dividido en cinco (5) puntos así: (1) Justificación. (2) Objetivos. (3) Marco legal. (4) Antecedentes. (5) Impacto fiscal.

1. Justificación

Contraprestaciones:

Este proyecto de ley es de suma importancia para Colombia en el entendido que busca descentralización fiscal mediante una distribución más equitativa de los recursos que se generan a nivel local, pero que al nivel nacional son apropiados, más aún, teniendo en



cuenta que cada vez a los municipios y distritos se les adjudican más competencias, las cuales muchas veces no pueden atender debido a la falta de presupuesto.

Por lo tanto, mediante este proyecto de ley se pretende corregir el desbalance de distribución de las contraprestaciones portuarias, las cuales son pagadas por parte de las sociedades portuarias a los municipios y distritos donde operan y a la Nación.

Para entender la complejidad de la situación se debe tener claro que las contraprestaciones portuarias son una obligación que se deriva de una concesión portuaria la cual es un contrato administrativo en virtud del cual la Nación, por intermedio de la Superintendencia General de Puertos, permite que una sociedad portuaria ocupe y utilice en forma temporal y exclusiva las playas, los terrenos de bajamar y zonas accesorias a aquéllas o éstos, para la construcción y operación de un puerto, a cambio de una contraprestación económica (contraprestación portuaria) a favor de la Nación, y de los municipios o distritos donde operen los puertos.

El problema radica en cómo se distribuye entre la Nación y los municipios y distritos donde operan. Para ello hay que entender que hay dos tipos de contraprestación portuaria. Por un lado, la contraprestación por uso y goce espacio público la cual se distribuye 80% para la Nación a través INVIAS y tan solo el 20% para el municipio o distritos donde opere el puerto marítimo. Por otro lado, la contraprestación por infraestructura el 100% para la nación a través de INVIAS. Esto denota la sobre-monopolización de recursos fiscales por parte de la Nación, que causa serios estragos sobre los entes territoriales, politizando e ideologizando los recursos públicos.

Como se puede evidenciar hay una gran inequidad en la distribución de las contraprestaciones portuarias en cuanto al porcentaje que se apropia la Nación. Más aun teniendo en cuenta, que solo algunos municipios y distritos debido a su ubicación costera y geográfica pueden contar con puertos marítimos como es el caso de Cartagena, Buenaventura, Santa Marta, Barranquilla, Turbo entre otros. No obstante, se debe tener en cuenta que no todos los municipios y distritos son aptos para contar con este privilegio y por ello deben percibir una compensación justa por contar con esta ventaja.



Con lo anterior no se quiere desmeritar la importancia de los puertos para la economía nacional y la conectividad internacional. Pero si se quiere evidenciar, una inequidad en el cómo se distribuyen dichos recursos, a sabiendas de las problemáticas que padecen día a día los municipios y distritos donde operan puertos, donde se pueden evidenciar graves falencias por falta de inversión social.

Así las cosas, las alcaldías para sortear y dar solución a los múltiples problemas locales necesitan de recursos económicos que les permita cumplir a cabalidad con los fines del Estado, es por ello, la gran importancia de este proyecto de ley, toda vez, que propone aumentar el porcentaje de la contraprestación portuaria que reciben los distritos y municipios con puertos. En donde se distribuya equitativamente los recursos de las contraprestaciones portuarias como se muestra a continuación.

Tipo de Contraprestación Portuaria	Municipio y Distrito con puertos marítimos		Nación a través de INVIAS	
	ESPACIO PUBLICO	INFRAE S.	ESPACIO PUBLICO	INFRAE S.
Distribución Vigente	20%	0%	80%	100%
Distribución Propuesta	50%	50%	50%	50%
*ESPACIO PUBLICO = Contraprestación por el uso y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público				
*INFRAS. = Contraprestación por uso de infraestructura				

Ahora bien, cabe resaltar que el presupuesto de INVIAS no se verá afectado significativamente, ya que para 2018 el presupuesto de INVIAS era de dos billones doscientos cuarenta y siete mil cuatrocientos cuarenta y ocho millones ciento cuarenta y cuatro mil seiscientos cuatro pesos (\$2.247.448.144.604) y que para el año 2019 el presupuesto de INVIAS tuvo un crecimiento del 36.2% en su presupuesto aumentando a tres billones quinientos veintiún mil setecientos setenta y tres millones cuatrocientos sesenta mil cuatrocientos diez pesos (\$3.744.644.696.966) y para 2020 el presupuesto de INVIAS fue de dos billones doscientos setenta y cuatro mil ochocientos setenta y cinco millones ochocientos sesenta y dos mil ochocientos doce (\$2.274.875.862.812).

Porcentaje de las contraprestaciones portuarias respecto presupuesto de INVIAS					
Vigencia	Presupuesto INVIAS	Fluctuación	Fluctuación%	Contraprestaciones portuarias	Contraprestación % respecto presupuesto INVIAS
2024	\$ 4.405.405.210.402,00	80.114.261.993	1,85%	\$ 205.949.785.477,00	4,7
2023	\$ 4.325.290.948.409,00	-1.257.121.051.591	-22,52%	\$ 122.129.360.499,00	2,8
2022	\$ 5.582.412.000.000,00	826.646.255.542	17,38%	\$ 145.554.628.960,00	2,7
2021	\$ 4.755.765.744.458,00	2.480.889.881.646	109,06%	\$ 177.597.673.122,00	3,7
2020	\$ 2.274.875.862.812,00	-1.246.897.597.598	-36%	\$ 147.974.950.094,00	6,5
2019	\$ 3.521.773.460.410,00	\$ 1.274.325.315.806	36%	\$ 104.565.434.090,00	2,97
2018	\$ 2.247.448.144.604,00	-\$ 21.996.517.549	-1%	\$ 180.079.302.330,00	8,01
2017	\$ 2.269.444.662.153,00	-\$ 383.610.570.990	-17%	\$ 161.807.241.134,00	7,13
2016	\$ 2.653.055.233.143,00	-\$ 1.422.002.496.857	-54%	\$ 134.163.084.640,00	5,06
2015	\$ 4.075.057.730.000,00			\$ 63.261.362.368,00	1,55
Total / Promedio	\$ 3.611.052.899.639,10	88.363.174.999	32,76%	\$ 144.308.282.271	4,512

Como se puede apreciar el porcentaje de las contraprestaciones portuarias que representan del presupuesto de INVIAS es ínfimo, ya que en los últimos 6 años solo correspondió a un promedio del 4,5% de los billones de presupuesto que son asignado a INVIAS, por otro lado, INVIAS tiene una fluctuación de 32,76% lo que permitiría asimilar ajustar su cartera fácilmente con la propuesta de este proyecto de ley.

Este proyecto de ley de ninguna forma quiere o propone que las Sociedades Portuaria paguen más contraprestaciones, solo se busca que la distribución porcentual entre la nación y los municipios y distritos de las citadas contraprestaciones portuarias sea equitativa, de esta forma las alcaldías tendrán mayor presupuesto para inversión social y atención de sus necesidades, de tal manera que no estén supeditadas a esperar recursos del nivel nacional.



Por último, resulta necesario hacer un ajuste en el bajo porcentaje que perciben las alcaldías por concepto de contraprestaciones, a sabiendas que tienen que soportar de forma directa con el impacto social, ambiental, ecológico y el desgaste que generan los puertos.

Contexto histórico

El contexto normativo de los puertos marítimos ha venido cambiando paulatinamente, con un primer viraje de noventa grados que se aprecia en 1991 en donde se liquida Colpuertos, iniciando una privatización de los puertos marítimos en Colombia. Lo anterior dio paso a un nuevo marco legal para el sector portuario mediante la ley 1 de 1991 (enero 10).

La historia de los puertos en donde se ejerce la actividad de importación y exportación en Colombia, comienza con la creación de la Empresa Puertos de Colombia- Colpuertos, la cual fue creada por medio de la ley 159 de 1959; esta tuvo una primera etapa de (1959-1974) donde fue totalmente centralizado tanto su manejo presupuestal como gerencial. En 1974 se da inicio a la segunda etapa donde se descentraliza Colpuertos, esta descentralización trajo consigo varios cambios que produjo, que para 1982 la empresa entrará en crisis, en 1991 se generará un proceso de liquidación.

Para 1991 se expide la ley 1 *“Por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones”* la cual estipula reglas para la entrada de los puertos privados en Colombia, de esta forma se da inicio a una nueva etapa de puertos marítimos en Colombia, generando así un auge en la expansión portuaria.

Monto Contraprestaciones portuarias

Para realizar un análisis más completo sobre las contraprestaciones portuarias, se trae a colación el comportamiento de los montos recaudados por este concepto en los últimos cinco años, tanto por el uso y góce del espacio público como por el uso de infraestructura. Este análisis permite evidenciar, como se mostró anteriormente, que se trata de un rubro marginal para el INVIAS, pero representa una fuente de ingresos significativa para los municipios y distritos, como se ilustrará a continuación. A continuación, se presenta las

tablas suministradas por INVIAS que representa los montos totales de las contraprestaciones portuarias:

Recaudo Portuario de Contraprestación por concepto de infraestructura - NACIÓN						
MUNICIPIO	2020	2021	2022	2023	2024	TOTAL
Cartagena	\$ 311.076.687,42	\$ 523.570.264,05	\$ 70.340.633,56	\$ 63.442.765,26	\$ 879.236.594,43	\$ 1.847.666.944,72
Coveñas	\$ 262.916.142,25	\$ 13.157.838,79	\$ 0,00	\$ 1.254.897.242,36	\$ 533.910.462,40	\$ 2.064.881.685,80
Tolu	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00
Santa Marta	\$ 9.775.903.778,40	\$ 4.700.256.732,40	\$ 5.586.392.695,00	\$ 7.068.424.580,46	\$ 10.506.711.628,95	\$ 37.637.689.415,21
Buenaventura	\$ 241.259.913,25	\$ 208.231.923,24	\$ 278.958.600,49	\$ 19.113.669.334,69	\$ 17.431.239.775,52	\$ 37.273.359.547,19
Tumaco	\$ 0,00	\$ 1.252.883.480,86	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 1.252.883.480,86
Carepa y Turbo	\$ 0,00	\$ 16.109.770,93	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 17.286.360,10	\$ 33.396.131,03
TOTAL	\$ 10.591.156.521,32	\$ 6.714.210.010,26	\$ 5.935.691.929,05	\$ 27.500.433.922,77	\$ 30.758.740.814,96	\$ 81.500.233.198,36

Recaudo Portuario por Concepto de Uso y Goce de Espacio público. NACIÓN (80%)						
MUNICIPIO	2020	2021	2022	2023	2024	TOTAL
Cartagena	\$ 30.259.710.904,82	\$ 27.552.524.723,39	\$ 17.755.073.136,31	\$ 19.852.052.734,54	\$ 7.158.698.021,03	\$ 102.578.059.520,09
Coveñas	\$ 1.281.050.273,75	\$ 1.549.401.716,18	\$ 7.498.850.929,00	\$ 11.111.784.420,64	\$ 1.897.412.905,29	\$ 23.338.500.244,86
Tolu	\$ 3.496.734.100,00	\$ 4.024.886.620,00	\$ 4.065.508.800,00	\$ 5.361.883.500,00	\$ 0,00	\$ 16.949.013.020,00
Santa Marta	\$ 37.846.239.873,47	\$ 38.418.007.106,06	\$ 45.940.917.203,97	\$ 53.921.213.808,52	\$ 10.863.139.224,05	\$ 186.989.517.216,07
Buenaventura	\$ 32.172.629.823,19	\$ 113.005.520.709,35	\$ 54.639.404.156,51	\$ 78.167.024.163,31	\$ 58.693.689.163,48	\$ 336.678.268.015,84
Tumaco	\$ 1.607.746.104,82	\$ 1.126.113.674,57	\$ 2.586.901.572,64	\$ 1.579.490.065,00	\$ 0,00	\$ 6.900.251.417,03
Carepa y Turbo	\$ 4.308.480.367,00	\$ 5.439.248.091,54	\$ 5.738.945.316,85	\$ 6.473.308.653,35	\$ 6.391.287.844,50	\$ 28.351.270.273,24
TOTAL	\$ 137.992.760.984,05	\$ 211.839.752.603,09	\$ 169.366.059.190,28	\$ 223.956.426.836,36	\$ 102.474.613.939,66	\$ 845.629.613.553,44

Como se aprecia anteriormente, el rubro de las contraprestaciones ha sido significativo en los últimos años, evidenciando un crecimiento constante en los montos recaudados tanto por concepto de uso y goce del espacio público como por uso de infraestructura. Este comportamiento demuestra que las contraprestaciones constituyen una fuente de ingresos estable y relevante, especialmente para los municipios y distritos donde operan los puertos marítimos. A pesar de su importancia, la distribución actual de estos recursos continúa favoreciendo desproporcionadamente a la Nación, lo cual limita la capacidad de inversión



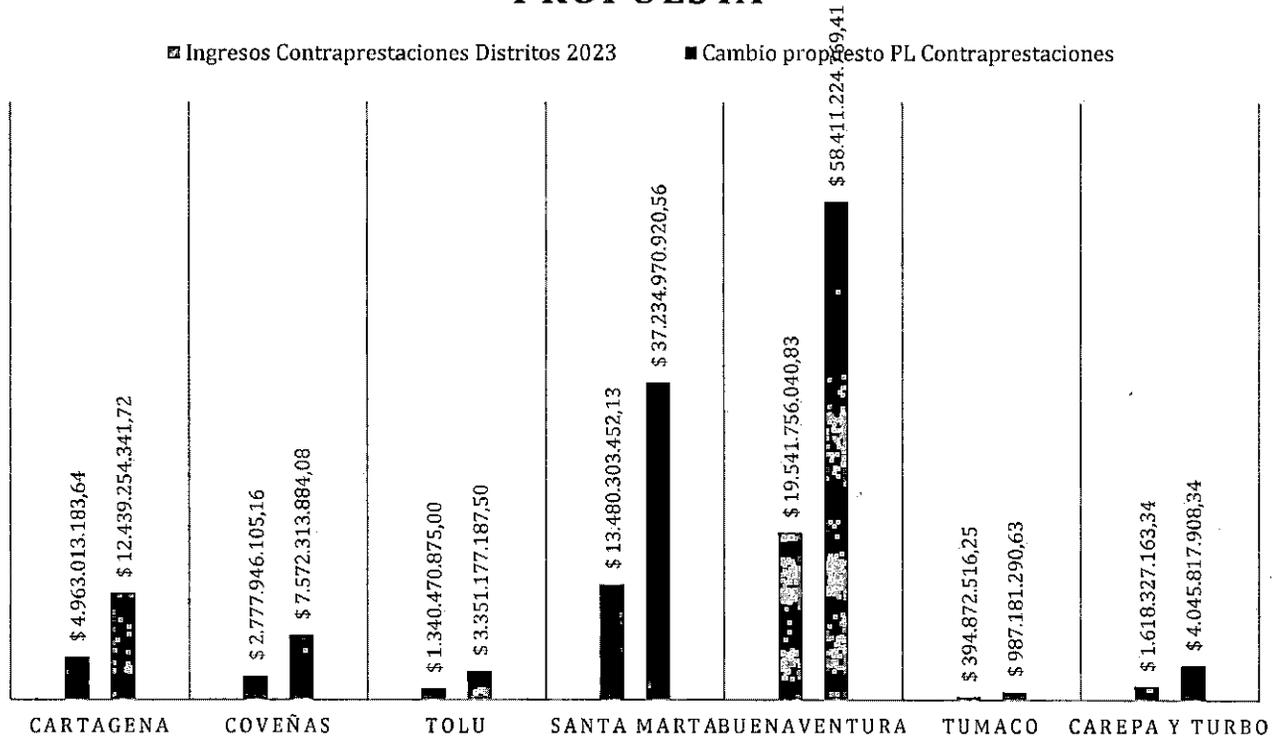
de las entidades territoriales en sectores clave como la educación, salud, saneamiento básico e infraestructura local. Esta situación justifica la necesidad urgente de una reforma que promueva una redistribución equitativa y racional de los recursos, permitiendo a las alcaldías asumir de manera más efectiva los retos derivados de la actividad portuaria y cumplir con sus responsabilidades constitucionales en materia de desarrollo social y territorial. A continuación, se muestra un ejemplo de cómo aumentarían las contraprestaciones si se hubieran aplicado en le 2023:

	Ingresos contraprestación alcaldías 2023	Ingreso contraprestación INVIAS 2023	Total ingresos alcaldías después de cambio propuesto PL	diferencias de aumento ingreso contraprestación Alcaldías
Cartagena	\$ 4.963.013.183,64	\$ 24.878.508.683,44	\$ 12.439.254.342	\$ 7.476.241.158,08
Coveñas	\$ 2.777.946.105,16	\$ 15.144.627.768,16	\$ 7.572.313.884	\$ 4.794.367.778,92
Tolu	\$ 1.340.470.875,00	\$ 6.702.354.375,00	\$ 3.351.177.188	\$ 2.010.706.312,50
Santa Marta	\$ 13.480.303.452,13	\$ 74.469.941.841,11	\$ 37.234.970.921	\$ 23.754.667.468,43
Buenaventura	\$ 19.541.756.040,83	\$ 116.822.449.538,83	\$ 58.411.224.769	\$ 38.869.468.728,59
Tumaco	\$ 394.872.516,25	\$ 1.974.362.581,25	\$ 987.181.291	\$ 592.308.774,38
Carepa y Turbo	\$ 1.618.327.163,34	\$ 8.091.635.816,69	\$ 4.045.817.908	\$ 2.427.490.745,01
Total	\$ 44.116.689.336,34	\$ 248.083.880.604,47	\$ 124.041.940.302	\$ 79.925.250.965,90

	Ingresos Contraprestaciones Distritos 2023	Cambio propuesto PL Contraprestaciones
Cartagena	\$ 4.963.013.183,64	\$ 12.439.254.341,72
Coveñas	\$ 2.777.946.105,16	\$ 7.572.313.884,08
Tolú	\$ 1.340.470.875,00	\$ 3.351.177.187,50
Santa Marta	\$ 13.480.303.452,13	\$ 37.234.970.920,56
Buenaventura	\$ 19.541.756.040,83	\$ 58.411.224.769,41
Tumaco	\$ 394.872.516,25	\$ 987.181.290,63
Carepa y Turbo	\$ 1.618.327.163,34	\$ 4.045.817.908,34

DISTRIBUCION DE CONTRAPRESTACIONES PROPUESTA

■ Ingresos Contraprestaciones Distritos 2023 ■ Cambio propuesto PL Contraprestaciones



Distribución de Contraprestaciones 2024 vs propuesta de proyecto de ley

	Ingresos contraprestación Alcaldías 2024	Ingreso contraprestación INVIAS 2024	Total ingresos Alcaldías después de cambio propuesto PL	diferencias de aumento ingreso contraprestación Alcaldías
Cartagena	\$ 1.789.674.505,26	\$ 8.037.934.615,46	\$ 4.913.804.560,36	\$ 3.124.130.055,10
Coveñas	\$ 474.353.226,32	\$ 2.431.323.367,69	\$ 1.452.838.297,01	\$ 978.485.070,68
Tolu	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00
Santa Marta	\$ 2.715.784.806,01	\$ 21.369.850.853,00	\$ 12.042.817.829,51	\$ 9.327.033.023,49
Buenaventura	\$ 14.673.422.290,87	\$ 76.124.928.939,00	\$	\$



			45.399.175.614,94	30.725.753.324,07
Tumaco	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00
Carepa y Turbo	\$ 1.597.821.961,13	\$ 6.408.574.204,60	\$ 4.003.198.082,86	\$ 2.405.376.121,74
Total	\$ 21.251.056.789,59	114.372.611.979,75	\$ 67.811.834.384,67	\$ 46.560.777.595,08

Como se puede observar, los montos de las contraprestaciones son significativamente mayores en lo relacionado con el uso y goce del espacio público, en comparación con los correspondientes a infraestructura. El cambio propuesto en el proyecto de ley resulta significativamente positivo para los municipios o distritos con puerto, ya que estos recursos podrán ser invertidos en la construcción de colegios, hospitales y acueductos. Esto cobra aún más relevancia si se tiene en cuenta que muchas de estas entidades territoriales presentan un rezago considerable en inversión social.

2. Objetivos:

General:

Distribuir de manera equitativa de los recursos de las contraprestaciones portuarias entre la Nación, los distritos y municipios donde operen puertos marítimos.

Específicos:

- Incrementar el porcentaje recibido por parte de las contraprestaciones por uso de infraestructura y por uso goce temporal, con exclusividad de las zonas de uso público hacia los municipios y distritos donde operan puertos marítimos.
- Que los municipios y distritos con puertos marítimos tengan la capacidad económica para poder invertir en problemas sociales que se presenten en la comunidad.
- Establecer el Consejo Superior y la figura de Director Ejecutivo de las autoridades portuarias Distritales, para un óptimo cumplimiento de sus funciones de ley.

3. Marco legal

Desde la Constitución Política de Colombia en su artículo primero como principio la descentralización como modo de gobierno. Con respecto a las contraprestaciones la misma constitución en su artículo 361 dice lo siguiente:

Artículo 361. Artículo modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 5 de 2011:

“(…) Los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones, así como a ejecutar directamente estos recursos. (…)” [Énfasis propio].

Desde este artículo nos deja apreciar que los municipios y distritos donde operan puertos obtengan una compensación mediante recursos para que sean ejecutados directamente. El anterior artículo constitucional ha sido desarrollado mediante el artículo 7 de la ley 1 de 1991 el cual en un principio quedó así:

“**ARTÍCULO 7º. Monto de la contraprestación.** Periódicamente el Gobierno Nacional definirá, por vía general, en los planes de expansión portuaria, la metodología para calcular el valor de las contraprestaciones que deben dar quienes se beneficien con las concesiones portuarias.

Esta contraprestación se otorgará a la Nación y a los municipios o distritos en donde opere el puerto, en proporción de un 80% a la primera y un 20% a la segunda. Para efectos de la metodología, el Gobierno deberá tener en cuenta escasez de los bienes públicos utilizables, los riesgos y costos de contaminación, los usos alternativos, y las condiciones físicas y jurídicas que deberían cumplirse para poder poner en marcha y funcionamiento el terminal portuario. Una vez establecido el valor de la contraprestación, no es susceptible de modificarse.



Todas las sociedades portuarias pagarán una contraprestación por las concesiones portuarias. Sin embargo:

7.1. Si la Nación lo acepta, una sociedad portuaria puede pagar en acciones el monto de la contraprestación durante el período inicial de sus operaciones, y sin que el porcentaje del capital que la Nación adquiera por este sistema llegue a exceder del 20% del capital social.

7.2. Las demás entidades públicas que hagan parte de sociedades portuarias podrán incluir en sus respectivos presupuestos apropiaciones para aumentar su participación en el capital, facilitando así el pago de la contraprestación.

El artículo antes mencionado de la ley 1 de 1991 se modificó por medio del Artículo 1 de la Ley 856 de 2003 el cual estipula lo siguiente:

Artículo 7º. Monto 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 temporal y exclusivo de las zonas de uso público 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. **La proporción será: De un ochenta por ciento (80%) a la entidad Nacional, y un veinte por ciento (20%) a los municipios o distritos, destinados a inversión social. Las contraprestaciones por el uso de la infraestructura las recibirá en su totalidad el Instituto Nacional de Vías, Invías,** o quien haga sus veces.
[Énfasis propio]

En el caso de San Andrés la contraprestación del veinte por ciento (20%) por el uso y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público se pagará al departamento por no existir municipio en dicha isla.

PARÁGRAFO 1º. La contraprestación que reciba la Nación por concepto de zonas de uso público e infraestructura a través del Instituto Nacional de Vías, Inviás, 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, para el 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. **[Énfasis propio]**

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 párrafo primero del presente artículo.”

En rango constitucional el artículo 361 que estipula que los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales tiene derecho a participar por regalías y compensaciones, esto bajo la lógica que se beneficien por el privilegio de contar con un área de bajamar para explotación portuaria.

En cuanto al artículo 7° de la ley 1 de 1991 (10 enero) estipula como se repartirá porcentualmente del monto de la contraprestación portuaria. En un primer momento el monto por contraprestación se dividía así, 80% para la nación a través de INVIAS y tan solo un 20% para municipios y distritos donde operen puertos.

Esto fue modificado, y se redujo aún más a lo que reciben los municipios y distritos al dividir las contraprestaciones portuarias en dos, esto por medio del artículo 1 de la ley 856 de 2003, quedando de la siguiente forma: una por uso y goce temporal y el uso exclusivo de las zonas de uso público, en este caso el 80% va para INVIAS y nuevamente tan solo el 20% para la Nación y la nueva contraprestación que es por el uso de la infraestructura irá en un 100% para INVIAS.

Sin embargo, en el caso distribución de las contraprestaciones portuarias de Barranquilla es diferente ya que se aplica el 64 de la Ley 1242 de 2008 *“Por la cual se establece el Código Nacional de Navegación y Actividades Portuarias Fluviales y se dictan otras disposiciones”* el cual reza lo siguiente:

“ARTÍCULO 64. La concesión sobre los puertos fluviales a cargo de la Nación o de entidades competentes y la de los puertos privados que se construyan se registrarán conforme a los procedimientos establecidos en la Ley 1ª de 1991 y las normas que la reglamenten o modifiquen. Los particulares que administren u operen puertos o muelles fluviales bajo cualquier modalidad diferente a la concesión tendrán un plazo de 18 meses a partir de la promulgación de la presente ley para que se homologuen o soliciten la concesión portuaria.

PARÁGRAFO 1o. El Gobierno Nacional por conducto del Ministerio de Transporte procederá a definir de inmediato los términos, el plazo y las contraprestaciones de las concesiones en los puertos fluviales que se encuentren ubicados en áreas portuarias diferentes a los últimos 30 kilómetros del río Magdalena.

PARÁGRAFO 2o. El Gobierno Nacional por conducto del Ministerio de Transporte procederá a definir de inmediato los términos en los cuales se otorgarán las concesiones portuarias fluviales por parte de la entidad competente en cada vía fluvial.

PARÁGRAFO 3o. <Parágrafo modificado por el artículo 1 de la Ley 1557 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> En los últimos treinta kilómetros del río Magdalena el 60% de la contraprestación por zona de uso público e infraestructura la recibirá la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Cormagdalena), o quien haga sus veces, quien tendrá a cargo las obras de encauzamiento y mantenimiento en el canal de acceso a la Zona Portuaria de Barranquilla; el restante 40% se destinará a los municipios o distritos destinados a reforestación y saneamiento básico. Para inversión en las vías de acceso terrestre a la zona portuaria de Barranquilla, Cormagdalena coordinará con el Invías los recursos que aportará para tal fin, de la contraprestación recibida.

Las contraprestaciones que el Invías tenga comprometidas en futuras vigencias hasta la entrada en vigencia de la presente ley, continuarán siendo recibidas por dicha entidad hasta su ejecución.

En todo caso, el Instituto Nacional de Vías (Invías) o quien haga sus veces y las entidades del orden nacional y territorial, del nivel central y descentralizado podrán, de conformidad con lo establecido en la Ley 489 de 1998, aunar esfuerzos presupuestales, técnicos, físicos para adelantar obras de



encauzamiento y mantenimiento de los últimos 30 kilómetros del río Magdalena, bajo la coordinación del Ministerio de Transporte.

La contraprestación por zonas de uso público en infraestructuras ubicadas en el resto del Río Magdalena como en sus conexiones fluviales de su competencia, las recibirá en su totalidad Cormagdalena.”

Como se puede apreciar en el anterior artículo mas en específico el párrafo tercero estipula que las contraprestaciones que se generan en los últimos treinta kilómetros del río Magdalena se distribuyen de la siguiente manera 60% para la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Cormagdalena) y el 40% restante para los distritos y municipios, de esta forma para el caso de Barraquilla recibe 20% mas que el resto de los municipios portuarios generando así un inequidad competitiva.

El marco legal de contraprestaciones portuarias no responde a preceptos constitucionales de justicia, equidad y descentralización, más aún se hace necesario cambiar estos porcentajes sabiendo de las grandes necesidades sociales como en salud, educación, servicios básicos domiciliarios, alcantarillado entre otros, que padecen los municipios y distritos donde operan puertos y que muchas veces debido a la falta de recursos no pueden invertir en solucionar las problemáticas sociales, por eso se hace necesario que estos municipios y distritos al tener el privilegio de contar con puertos, puedan beneficiarse de una manera justa de estos, sin desconocer que la Nación también deba beneficiarse.

4. Antecedentes

Una iniciativa similar fue presentada hace cuatro (6) años por el entonces senador Edison Delgado Ruiz, fue el proyecto de ley 015 de 2015 de Senado “*por medio de la cual se modifica el artículo 1° de la ley 856 de 2003 y se dictan otras disposiciones*”. Esta iniciativa buscaba que los municipios y distritos donde funcionan puertos reciban el 60% de la contraprestación por el uso temporal de las playas y bajamares y de igual manera, el 60% de la contraprestación por el uso de la infraestructura. Las contraprestaciones por el uso y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público las recibirá la Nación a través del

instituto nacional de vías – INVIAS, o quien haga sus veces, incorporándose a los ingresos propios de dicha entidad y los municipio o distritos donde opere el puerto.

La anterior iniciativa mencionada llegó hasta segundo debate del Senado, pero fue archivada de acuerdo con el artículo 190 de la ley 5 de 1992 y 162 de la Constitución Política, vencimiento de términos.

Por su parte, el proyecto de ley No. 188 de 2019 Cámara, *“Por medio del cual se modifica el porcentaje de repartición de las contraprestaciones portuarias”* fue radicado el 21 de agosto 2019 en la secretaria general de la Cámara de Representantes, siendo autor el Honorable Representante a la Cámara León Fredy Muñoz Lopera. El texto original radica en la Gaceta 780 de 2019, este proyecto de contaba con el mismo espíritu de busca una distribución equitativa de las contraprestaciones portuarias. Los proyectos de ley 023 de 2019 Cámara y 188 de 2019 Cámara fueron acumulados por parte de la mesa directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes. El texto acumulado radica en la en la Gaceta 1181 de 2019. El día 03 de junio de 2020 fue aprobado en primer debate en la comisión sexta constitucional por unanimidad.

Sin embargo, el proyecto de ley 023 de 2019 acumulado con el proyecto de ley 188 de 2019 fue archivado mediante votación en la plenaria de la cámara de representantes quedado 61 a favor y 90 votos en contra.

III. IMPACTO FISCAL

De conformidad con lo establecido artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión a que haya lugar.

Teniendo en cuenta lo anterior, y dada la obligación del Estado de velar por el interés general, así como de promover la autonomía de las entidades territoriales, es relevante mencionar que una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y



cumplimiento. Además, se debe tener en cuenta como sustento, un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la cual se puntualizó de acuerdo con la sentencia C-490 de 2011, lo siguiente:

“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. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público.” (Resaltado fuera del texto).

Así mismo, la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, **en la cual establecido que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:**

“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.” (Resaltado fuera de texto).

De igual modo, al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de 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. (...). El artículo 7° de la Ley 819/03 no



Puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.” (Sentencia C-315 de 2008).

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

No obstante, lo anterior, es necesario indicar que el impacto fiscal de este proyecto es positivo para las alcaldías y distritos donde operan puertos, pues incrementa el presupuesto de inversión social e infraestructura. En cuanto a INVIAS el impacto es casi nulo, ya que las contraprestaciones portuarias en las últimas 5 vigencias solo han representado el 5.2% del presupuesto de INVIAS, por otro lado, el presupuesto de esta entidad fluctúa cada año lo que prepararía para ajustar su presupuesto en la siguiente vigencia, esto genera que lo propuesto sea fácil de incorporar.

Cabe aclarar que tanto en la normatividad vigente como en el proyecto de ley presentan dos excepciones, la primera es que en el caso de San Andrés al ser departamento y no haber munición o distrito en la isla, la contraprestación por el uso y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público será girado al departamento en el mismo porcentaje. El otro caso es el de Barranquilla que mediante la resolución 1882 de 2009 de INVIAS cede el recaudo de la contraprestación portuaria a la Corporación Autónoma del Río Grande de la Magdalena – Cormagdalena y el artículo 1 de la Ley 1557 de 2012.

La tabla a continuación expone los ingresos por contraprestación portuaria, por uso y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público de los distritos y los municipios donde operan puertos marítimos entre los años 2004- 2014; información extraída del proyecto de

ley 015 de 2015 Senado, debido a que desde el 2010 INVIAS registra la contraprestación de las sociedades portuarias de Barranquilla debido a que son giradas a Cormagdalena.

ZONA PORTUARIA	2004 - 2015			TOTAL
	ALCALDIA	INVIAS		
	ESPACIO PUBLICO	INFRAES.		
BARRANQUILLA	17.508	70.033	16.688	104.229
RIOHACHA	13.120	52.479	18.554	84.153
CARTAGENA	32.622	130.488	81.005	244.115
COVENAS	1.920	7.681	7.205	16.806
STA. MARTA	22.985	91.941	36.563	151.489
BUENAVENTURA	32.239	128.956	122.079	283.274
TUMACO	2.060	8.238	3.313	13.611
TURBO	55	221	70	346
SAN ANDRES	37	147	312	496
TOTALES	\$ 122.546	\$ 490.184	\$ 285.789	\$ 898.519
* Cifras expresadas en millones.				
* Datos de Barraquilla son solo hasta el 2009				

Como se puede apreciar en la anterior tabla hay una gran disparidad en cuanto lo que reciben las alcaldías y lo que recibe la Nación a través de INVIAS, esto ha generado que entre 2004 al 2015 las alcaldías dejaron de percibir cerca de \$326.714 millones de pesos al no ser igualitaria la repartición.

A continuación, muestran el recaudo y distribución de las contraprestaciones de los .

ZONA PORTUARIA	2016 - 2019			TOTAL
	ALCALDIA	INVIAS		
	ESPACIO PUBLICO	INFRAES.		
GUAJIRA	\$ 26.253.810.973	\$ 105.015.243.888	\$ 0	\$ 131.269.054.861
STA MARTA Y CIENAGA	\$ 32.867.384.767	\$ 131.469.539.070	\$ 29.903.210.387	\$ 194.240.134.224
CARTAGENA	\$ 17.698.728.486	\$ 70.794.913.945	\$ 10.206.819.260	\$ 98.700.461.691
MORROSQUILLO	\$ 3.337.029.702	\$ 13.348.118.807	\$ 2.867.717.886	\$ 19.552.866.395
BUENAVENTURA	\$ 32.629.917.134	\$ 130.519.668.537	\$ 65.163.617.581	\$ 228.313.203.252
URABA	\$ 3.040.983.572	\$ 12.163.934.293	\$ 54.911.735	\$ 15.259.829.600
TUMACO	\$ 1.584.044.360	\$ 6.336.177.433	\$ 1.038.633.356	\$ 8.958.855.149



TOTALES	\$ 117.411.898.994	\$ 469.647.595.973	\$ 109.234.910.205	\$ 696.294.405.172
*ESPACIO PUBLICO=Contraprestación por el uso y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público				
*INFRAS. = Contraprestación por uso de infraestructura				

Como se puede apreciar de las anteriores tablas lo recaudado por parte de las alcaldías y distritos donde se ubican puertos es ínfimo a comparación con lo que recibe la nación a través de INVIAS, mas aun como se visualiza que las alcaldías no reciben nada por parte de las contraprestaciones de infraestructura.

Se reitera que el proyecto de ley no representa esfuerzo fiscal significativo, pues la medida consiste en redistribuir los mismos recursos entre la Nación y las entidades territoriales, mas no dejar de percibir algún tipo de recurso.

Además, que el marco fiscal de mediano plazo de INVIAS no se verá afectado ya que en el articulado del proyecto queda explicito que la nueva distribución comienza a regir con las contraprestaciones que no estén comprometidas para de esta forma no afectar las inversiones que ya estén planificadas.

De tal modo, causa un leve impacto fiscal negativo al presupuesto de INVIAS al disminuir el porcentaje que recibe por contraprestaciones portuarias, en cambio la promoción y aplicación de esta ley provoca mayores beneficios para los distritos y municipios con puertos marítimos, los cuales se representan en una descentralización real de recursos por parte de la nación hacia los municipios que se deberían beneficiar por tener los puertos.

IV. ANÁLISIS SOBRE POSIBLE CONFLICTO DE INTERÉS

De acuerdo con lo ordenado en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5 de 1992 (Reglamento del Congreso), y conforme con el objetivo de la presente iniciativa, se puede concluir inicialmente:

Se presume que no hay motivos que puedan generar un conflicto de interés para presentar esta iniciativa de ley.

Tampoco se evidencian motivos que puedan generar un conflicto de interés en los congresistas para que puedan discutir y votar esta iniciativa de ley.

Sin embargo, se debe tener presente que, el conflicto de interés y el impedimento es un tema especial e individual en el que cada congresista debe analizar si puede generarle un conflicto de interés o un impedimento.

Cordialmente,

Leon Precay Muro
Dolcey Torres
for

JEERSON TOLSTAN
CITREP 10

①

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 30 del mes 04 del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 436 Acto Legislativo N° _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales

H.S. Leon Freddy Muñoz

H.R. Gerson Montano, Dolcey Torres

A large, complex handwritten signature or scribble consisting of multiple overlapping loops and lines, extending across the lower half of the page.