

Bogotá D.C., noviembre de 2025

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

ASUNTO: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY

Respetado Secretario General:

En concordancia con en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia y con el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, en nuestra condición de Congresistas de la República nos permitimos radicar ante la Secretaría General de la Cámara de la Representantes el presente Proyecto de Ley ***“POR LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1508 DE 2012 Y SE FORTALECE LA TRANSPARENCIA, LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA DE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” - LEY PEAJES SIN SECRETOS.***

De los Honorables Congresistas,

PROYECTO DE LEY N° ____ DE 2025 CÁMARA

“POR LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1508 DE 2012 Y SE FORTALECE LA TRANSPARENCIA, LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA DE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

**EL CONGRESO DE COLOMBIA,
DECRETA:**

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente Ley tiene por objeto modificar la Ley 1508 de 2012, en el sentido de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en materia de Asociaciones Público Privadas (APP) respecto a la información en etapa de prefactibilidad, y sobre la administración y la inversión de los recursos en las APP que involucren recaudo directo de recursos de los usuarios finales de la infraestructura pública y/o sus servicios asociados concesionados a través de esta figura; esto, en aras de afianzar la capacidad de la ciudadanía para ejercer control social sobre la información de las APP.

ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 14 de la Ley 1508 de 2012, así:

ARTÍCULO 14. ESTRUCTURACIÓN DE PROYECTOS POR AGENTES PRIVADOS. Los particulares podrán estructurar proyectos de infraestructura pública o para la prestación de sus servicios asociados, por su propia cuenta y riesgo, asumiendo la totalidad de los costos de la estructuración, y presentarlos a consideración de las entidades estatales competentes.

El proceso de estructuración del proyecto por agentes privados estará dividido en dos (2) etapas, una de prefactibilidad y otra de factibilidad.

En la etapa de prefactibilidad el originador de la propuesta deberá señalar claramente la descripción completa del proyecto incluyendo el diseño mínimo en etapa de prefactibilidad, construcción, operación, mantenimiento, organización y explotación del mismo, alcance del proyecto, estudios de demanda en etapa de prefactibilidad, especificaciones del proyecto, su costo estimado y la fuente de financiación.

Para la etapa de factibilidad, la iniciativa para la realización del proyecto deberá comprender: el modelo financiero detallado y formulado que fundamente el valor del proyecto, descripción detallada de las fases y duración del proyecto, justificación del plazo del contrato, análisis de riesgos asociados al proyecto, estudios de impacto ambiental, económico y social, y estudios de factibilidad técnica, económica, ambiental, predial, financiera y jurídica del proyecto.

En la etapa de factibilidad el originador del proyecto deberá anexar los documentos que acrediten su capacidad jurídica, financiera o de potencial financiación, de experiencia en inversión o de estructuración de proyectos o para desarrollar el proyecto, el valor de la

estructuración del proyecto y una minuta del contrato a celebrar que incluya entre otros, la propuesta de distribución de riesgos.

En esta etapa se deberá certificar que la información que entrega es veraz y es toda de la que dispone sobre el proyecto. Esta certificación deberá presentarse mediante una declaración juramentada.

La información presentada en la etapa de prefactibilidad será de acceso público, y la presentada en la etapa de factibilidad gozará de confidencialidad y reserva legal.

No podrán presentarse iniciativas en los casos en que correspondan a un proyecto que, al momento de su presentación modifiquen contratos o concesiones existentes o para los cuales se haya adelantado su estructuración por parte de cualquier entidad estatal. Tampoco se aceptarán aquellas iniciativas que demanden garantías del Estado o desembolsos de recursos del Presupuesto General de la Nación, las entidades territoriales o de otros fondos públicos, superiores a los establecidos en la presente ley.

Cuando existan varios originadores para un mismo proyecto tendrá prioridad para su estudio el primero que radique una oferta ante la entidad estatal competente y que posteriormente sea declarada por esta como viable.

ARTÍCULO 3. *Adiciónese un artículo nuevo al Título IV “DISPOSICIONES COMUNES DE LOS PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA” de la Ley 1508 de 2012, así:*

ARTÍCULO 38A. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS. En el marco de APP que involucren el recaudo directo de recursos de los usuarios finales de la infraestructura pública o sus servicios asociados, tales como peajes, tarifas, tasas, contribuciones u otros cobros autorizados contractualmente, en consideración a que dichos recursos provienen del patrimonio de los ciudadanos y constituyen una contribución al financiamiento del proyecto, las entidades estatales, en coordinación con sus contratistas, deberán garantizar la publicidad activa de la información relacionada con la administración y la inversión de dichos recursos.

La información deberá publicarse de manera trimestral en el Registro Único de Asociaciones Público Privadas (RUApp) del Departamento Nacional de Planeación o en un portal de acceso público para la ciudadanía, así como estar disponible en el marco del ejercicio del derecho fundamental de petición, en formatos abiertos y accesibles, incluyendo como mínimo:

- a) Recaudo: monto total recaudado con discriminación mensual y acumulada;
- b) Destinación desagregada: aplicación específica de los recursos en construcción, operación, mantenimiento, mejoras al proyecto o servicio de la deuda;
- c) Control: informes de interventoría o auditoría relacionados con la gestión de estos recursos;
- d) Desempeño: indicadores de cumplimiento de las obligaciones contractuales financiadas con los recursos recaudados;

- e) Participación: mecanismos de petición, queja, reclamo y sugerencia ciudadana respecto al manejo de los recursos recaudados.

Esta obligación se mantendrá vigente durante toda la etapa contractual. El incumplimiento de la misma será sancionado conforme al régimen disciplinario aplicable a cada sujeto obligado, sin perjuicio de las acciones contractuales correspondientes.

Parágrafo. Para efectos de este artículo se entiende por usuarios finales las personas naturales o jurídicas que utilizan directamente la infraestructura pública y/o sus servicios asociados, objeto del contrato de APP.

ARTÍCULO 4. REGLAMENTACIÓN. El Gobierno Nacional, en cabeza del Departamento Nacional de Planeación o quien haga sus veces, reglamentará lo dispuesto en la presente Ley en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia.

ARTÍCULO 5. VIGENCIA. La presente ley entrará a regir a partir de su promulgación.

De los Honorables Congresistas,



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CONTENIDO

1. Objetivo de la iniciativa
2. Contenido del proyecto
3. Fundamentos constitucionales y jurisprudenciales
 - 3.1. *Alineación con mandatos constitucionales*
 - 3.2. *Recuento jurisprudencial de la Ley 1508 de 2012*
4. Antecedentes
5. Justificación del proyecto
 - 5.1. *Problemas que se buscan atender*
 - 5.2. *Datos y cifras de validación del problema*
 - 5.3. *Este proyecto cómo le mejora la vida a las personas y a quién beneficia*
6. Conflictos de interés
7. Proposición

1. OBJETIVO DE LA INICIATIVA

Este proyecto de ley tiene por objeto modificar la Ley 1508 de 2012, en el sentido de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en materia de Asociaciones Público Privadas (APP) respecto a la información en etapa de prefactibilidad, y sobre la administración y la inversión de los recursos en las APP que involucren recaudo directo de recursos de los usuarios finales de la infraestructura pública y/o sus servicios asociados concesionados a través de esta figura (como ocurre con los peajes de la red vial nacional concesionada); esto, en aras de afianzar la capacidad de la ciudadanía para ejercer control social sobre la información de las APP.

Entre otros, este proyecto de ley le apunta a:

- Eliminar la regla de confidencialidad y reserva general de la información en las APP de iniciativa privada. Se propone que la información en la etapa de prefactibilidad, que no comprende el modelo financiero detallado, ni la descripción detallada de las fases, ni el análisis de riesgos, entre otros, sea de acceso público. Esto, con el objetivo de que la ciudadanía deje de estar a ciegas respecto a megaproyectos con gran impacto social y económico en sus comunidades y regiones, a causa de la regla general de confidencialidad y reserva. Aun con esto, en aras de proteger la propiedad intelectual de los originadores privados y la información que producen, bajo su cuenta y riesgo, de naturaleza más especializada, se conserva la reserva legal para los componentes de la etapa de factibilidad.
- Crear la obligación de publicar la información relacionada con la administración y la inversión de recursos en el marco de APPs que involucren recaudo directo de los usuarios finales de la infraestructura pública o sus servicios asociados, tales como peajes, tarifas, tasas, contribuciones u otros cobros autorizados contractualmente, en



consideración a que dichos recursos provienen del patrimonio de los ciudadanos y constituyen una contribución al financiamiento del proyecto.

- Reforzar la participación ciudadana y el control social al garantizar acceso oportuno a la información.

2. CONTENIDO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley consta de cinco (5) artículos, así:

- **Artículo 1.** Objeto.
- **Artículo 2.** Modificación al artículo 14 de la Ley 1508 de 2012.

Artículo 14 Ley 1508 de 2012	Modificación propuesta
<p>ARTÍCULO 14. ESTRUCTURACIÓN DE PROYECTOS POR AGENTES PRIVADOS. Los particulares podrán estructurar proyectos de infraestructura pública o para la prestación de sus servicios asociados, por su propia cuenta y riesgo, asumiendo la totalidad de los costos de la estructuración, y presentarlos de forma confidencial y bajo reserva a consideración de las entidades estatales competentes.</p> <p>El proceso de estructuración del proyecto por agentes privados estará dividido en dos (2) etapas, una de prefactibilidad y otra de factibilidad.</p> <p>En la etapa de prefactibilidad el originador de la propuesta deberá señalar claramente la descripción completa del proyecto incluyendo el diseño mínimo en etapa de prefactibilidad, construcción, operación, mantenimiento, organización y explotación del mismo, alcance del proyecto, estudios de demanda en etapa de prefactibilidad, especificaciones del proyecto, su costo estimado y la fuente de financiación.</p> <p>Para la etapa de factibilidad, la iniciativa para la realización del proyecto deberá comprender: el modelo financiero detallado y formulado que fundamente el valor del proyecto, descripción detallada de las fases y duración del proyecto, justificación del plazo del contrato, análisis de</p>	<p>ARTÍCULO 14. ESTRUCTURACIÓN DE PROYECTOS POR AGENTES PRIVADOS. Los particulares podrán estructurar proyectos de infraestructura pública o para la prestación de sus servicios asociados, por su propia cuenta y riesgo, asumiendo la totalidad de los costos de la estructuración, y presentarlos a consideración de las entidades estatales competentes.</p> <p>El proceso de estructuración del proyecto por agentes privados estará dividido en dos (2) etapas, una de prefactibilidad y otra de factibilidad.</p> <p>En la etapa de prefactibilidad el originador de la propuesta deberá señalar claramente la descripción completa del proyecto incluyendo el diseño mínimo en etapa de prefactibilidad, construcción, operación, mantenimiento, organización y explotación del mismo, alcance del proyecto, estudios de demanda en etapa de prefactibilidad, especificaciones del proyecto, su costo estimado y la fuente de financiación.</p> <p>Para la etapa de factibilidad, la iniciativa para la realización del proyecto deberá comprender: el modelo financiero detallado y formulado que fundamente el valor del proyecto, descripción detallada de las fases y duración del proyecto, justificación del plazo del contrato, análisis de</p>



riesgos asociados al proyecto, estudios de impacto ambiental, económico y social, y estudios de factibilidad técnica, económica, ambiental, predial, financiera y jurídica del proyecto.

En la etapa de factibilidad el originador del proyecto deberá anexar los documentos que acrediten su capacidad jurídica, financiera o de potencial financiación, de experiencia en inversión o de estructuración de proyectos o para desarrollar el proyecto, el valor de la estructuración del proyecto y una minuta del contrato a celebrar que incluya entre otros, la propuesta de distribución de riesgos.

En esta etapa se deberá certificar que la información que entrega es veraz y es toda de la que dispone sobre el proyecto. Esta certificación deberá presentarse mediante una declaración juramentada.

No podrán presentarse iniciativas en los casos en que correspondan a un proyecto que, al momento de su presentación modifiquen contratos o concesiones existentes o para los cuales se haya adelantado su estructuración por parte de cualquier entidad estatal. Tampoco se aceptarán aquellas iniciativas que demanden garantías del Estado o desembolsos de recursos del Presupuesto General de la Nación, las entidades territoriales o de otros fondos públicos, superiores a los establecidos en la presente ley.

Cuando existan varios originadores para un mismo proyecto tendrá prioridad para su estudio el primero que radique una oferta ante la entidad estatal competente y que posteriormente sea declarada por esta como viable.

riesgos asociados al proyecto, estudios de impacto ambiental, económico y social, y estudios de factibilidad técnica, económica, ambiental, predial, financiera y jurídica del proyecto.

En la etapa de factibilidad el originador del proyecto deberá anexar los documentos que acrediten su capacidad jurídica, financiera o de potencial financiación, de experiencia en inversión o de estructuración de proyectos o para desarrollar el proyecto, el valor de la estructuración del proyecto y una minuta del contrato a celebrar que incluya entre otros, la propuesta de distribución de riesgos.

En esta etapa se deberá certificar que la información que entrega es veraz y es toda de la que dispone sobre el proyecto. Esta certificación deberá presentarse mediante una declaración juramentada.

La información presentada en la etapa de prefactibilidad será de acceso público, y la presentada en la etapa de factibilidad gozará de confidencialidad y reserva legal.

No podrán presentarse iniciativas en los casos en que correspondan a un proyecto que, al momento de su presentación modifiquen contratos o concesiones existentes o para los cuales se haya adelantado su estructuración por parte de cualquier entidad estatal. Tampoco se aceptarán aquellas iniciativas que demanden garantías del Estado o desembolsos de recursos del Presupuesto General de la Nación, las entidades territoriales o de otros fondos públicos, superiores a los establecidos en la presente ley.

Cuando existan varios originadores para un mismo proyecto tendrá prioridad para su estudio el primero que radique una oferta ante la entidad estatal competente y que posteriormente sea declarada por esta como viable.

- **Artículo 3.** Adición de artículo nuevo al Título IV de la Ley 1508 de 2012.
- **Artículo 4.** Reglamentación por parte del Gobierno Nacional en cabeza del Departamento Nacional de Planeación.
- **Artículo 5.** Vigencia.

3. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y JURISPRUDENCIALES

3.1. Alineación con mandatos constitucionales

La presente iniciativa legislativa se sustenta en los principios constitucionales que orientan la transparencia, la participación ciudadana y la igualdad en el acceso a la información, como se evidencia en los siguientes artículos constitucionales:

El **artículo primero** de la Constitución Política de Colombia consagra que el Estado colombiano se organiza en forma de república unitaria, democrática, **participativa** y pluralista. Así las cosas, se estipula **la participación como valor fundante del orden constitucional**, en virtud del cual las decisiones públicas deben adoptarse con intervención, vigilancia y control de la ciudadanía. En este sentido, este proyecto de ley busca materializar el **principio de participación democrática** al permitir que la sociedad civil acceda, conozca y controle la información relacionada con la estructuración, financiación y ejecución de los proyectos de Asociación Público Privada (APP), fortaleciendo el principio democrático en la gestión de los recursos públicos.

Por otro lado, el **artículo segundo** constitucional establece que entre los fines esenciales del Estado se encuentra el de **facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan** y asegurar la efectividad de los derechos; así las cosas, la presente reforma contribuye a la realización de este mandato, al garantizar que la información generada en el marco de las APP —especialmente aquella derivada del recaudo de recursos de los ciudadanos— sea pública, accesible y verificable.

Por su parte, el **artículo 40 constitucional** incorpora el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, el cual se concreta no solo en la participación electoral, sino también en el acceso a la información pública como condición para ejercer un control político y social efectivo. En este proyecto se desarrolla este mandato al generar la obligación de divulgar de manera abierta y continua la información sobre la planeación y ejecución de las APP.

En virtud del **artículo 74** constitucional toda persona tiene derecho a acceder a los documentos públicos, salvo los casos que establezca la ley. Dicha disposición constituye el pilar normativo de la transparencia administrativa, y su desarrollo ha sido reforzado por la Ley 1712 de 2014 (Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública). Ello

autoriza a afirmar que este proyecto se alinea con este mandato al eliminar la regla general de confidencialidad en la Ley 1508 de 2012, que priorizó la protección de los intereses privados de los estructuradores de proyectos frente al principio de transparencia, generando **asimetrías de información** que han debilitado el control ciudadano y parlamentario sobre proyectos de alto impacto social y financiero, sustituyéndola por una reserva de rango legal para la información en etapa de factibilidad y permitiendo el acceso, vía derecho fundamental de petición, a la información suministrada en etapa de prefactibilidad, **equilibrando así la seguridad jurídica de los inversionistas privados con el control ciudadano; esto para reforzar la confianza pública en las APP, condición indispensable para su sostenibilidad.**

En este mismo sentido, se consagra el control ciudadano en el **artículo 270** de la Carta Magna donde se dispone que la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan **vigilar la gestión pública**, de lo que se sigue que la presente iniciativa legislativa contribuye directamente a este mandato estableciendo la publicación obligatoria y periódica de la información sobre el flujo de recursos recaudados en concesiones y sobre las decisiones adoptadas en los proyectos APP, lo cual fortalece los mecanismos de control ciudadano al igual que la rendición de cuentas.

A su vez, en el **artículo 333** se reza que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, asunto que incorpora la libertad de empresa y protección a la iniciativa privada. El presente proyecto de ley reconoce **el equilibrio necesario entre la divulgación y el acceso a la información de interés público y la protección de la propiedad intelectual** como los secretos industriales de los originadores privados de proyectos de APP. En este sentido, la iniciativa no desconoce la libertad económica ni la autonomía empresarial, sino que armoniza y equilibra estos derechos con el interés público y la función social de la empresa.

Así, es dable llegar a la conclusión de que este proyecto de ley se encuentra en plena armonía con los valores y principios constitucionales que rigen el Estado Social de Derecho, desarrolla los mandatos de participación democrática, igualdad, publicidad y control ciudadano, al tiempo que respeta la protección de la iniciativa privada y los derechos de propiedad intelectual. En suma, materializa el principio de transparencia como condición estructural de la legitimidad de la gestión pública, asegurando que la ciudadanía pueda ejercer un control informado sobre los recursos y decisiones que le competen.

3.2. Recuento jurisprudencial de la Ley 1508 de 2012

La Corte Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse, en diversas oportunidades, sobre la **Ley 1508 de 2012**, configurando un cuerpo jurisprudencial que permite identificar los alcances constitucionales de las disposiciones que regulan las Asociaciones Público Privadas (APP). Si bien las providencias no se han referido de manera específica al artículo 14 (núcleo de la presente iniciativa legislativa), constituyen un referente interpretativo indispensable

para comprender la manera en que el juez constitucional ha analizado el marco jurídico de las APP. En desarrollo de esta línea jurisprudencial, cabe destacar:

Sentencia C-050 de 2015

En esta decisión, la Corte estudió el párrafo del artículo 8 de la Ley 1508 de 2012, concluyendo que determinadas entidades, tales como las sociedades de economía mixta con participación estatal inferior al 50% y algunas empresas de servicios públicos sometidas al régimen de competencia, no podían ser consideradas como entidades contratantes bajo la modalidad de APP, aunque sí podían participar como contratistas bajo reglas de derecho privado. De este modo, la Corte precisó que esta exclusión respondía a la necesidad de salvaguardar el equilibrio entre autonomía empresarial y la función administrativa.

Sentencia C-263 de 2016

En esta providencia, el Tribunal Constitucional se pronunció sobre el artículo 28 (parcial) de la Ley 1508 de 2012, que establecía disposiciones presupuestales para las Empresas Sociales del Estado (ESE). La Corte concluyó que la disposición demandada vulneraba el principio de unidad de materia, por cuanto regulaba aspectos ajenos al núcleo temático de la Ley 1508, circunscrito al régimen de las APP. Así las cosas, la decisión subrayó la importancia de preservar la coherencia normativa en leyes de carácter orgánico y técnico, como la que regula las asociaciones público privadas.

Sentencia C-346 de 2017

Mediante esta sentencia, la Corte conoció una demanda contra el artículo 27 de la Ley 1508 de 2012 y disposiciones conexas de la Ley 1753 de 2015. Si bien la demanda fue finalmente desestimada por incumplimiento de los requisitos de suficiencia argumentativa, la Corte reiteró la necesidad de examinar la **conexidad temática y estructural** de las disposiciones que integran la Ley 1508, en tanto se trata de un régimen especializado que articula elementos financieros, jurídicos y administrativos en torno a las APP.

Sentencia C-358 de 2019

Finalmente, en esta providencia, la Corte analizó las modificaciones introducidas al artículo 27 de la Ley 1508 por la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo). Dichas modificaciones eliminaron la restricción que impedía a alcaldes y gobernadores celebrar contratos APP durante el último año de su mandato, sin embargo, la Corte consideró que, en virtud del cambio legislativo, no procedía un pronunciamiento de fondo, pues la nueva normatividad transformaba radicalmente la lógica regulatoria original. No obstante, el fallo es relevante en cuanto reconoce la evolución normativa de la Ley 1508 y los ajustes que el legislador ha introducido para armonizar su aplicación con principios de eficiencia y continuidad en la contratación estatal.

4. ANTECEDENTES

En desarrollo del presente proyecto y a fin de situar su oportunidad normativa en el contexto del debate legislativo reciente, se identifican los siguientes intentos de modificación de la Ley 1508 de 2012 que fueron tramitados en el Congreso de la República. Así las cosas, cada antecedente se presenta de forma sucinta, indicando la materia objeto de la iniciativa y el estado procesal.

Proyecto de Ley S-073 de 2024 (Senado).

Iniciativa orientada a actualizar el régimen jurídico de las Asociaciones Público-Privadas mediante la modificación de varias disposiciones de la Ley 1508 de 2012 —entre ellas los artículos 3, 6, 7, 13, 14, 16, 18, 19, 21 y 27— así como preceptos conexos de la Ley 1753 de 2015 y la Ley 1955 de 2019. El proyecto proponía, entre otros, ajustes en la duración de los contratos APP y en la aplicación de la figura a los distintos niveles territoriales, con la finalidad declarada de incrementar la inclusividad y dinamismo en la ejecución de infraestructura y servicios por colaboración público-privada. El proyecto quedó archivado por tránsito de legislatura el 20 de junio de 2025.

Proyecto de Ley 176 de 2020 (Cámara).

Iniciativa presentada con el propósito expreso de “incentivar la competencia en las Asociaciones Público-Privadas de iniciativa privada”, mediante la modificación parcial de los artículos 4, 5, 14, 19 y 20 de la Ley 1508 de 2012. La propuesta buscaba incorporar reglas que favorecieran la participación de proponentes privados y una mejor asignación de riesgos en APP de iniciativa privada. El proyecto fue retirado por parte del autor el 4 de marzo de 2021, por lo que no continuó su trámite legislativo.

Proyecto de Ley 249 de 2018 (Senado).

Iniciativa cuyo objeto consistía en modificar aspectos relativos a los contratos regulados por la Ley 1508 (en particular, la modificación propuesta al artículo 32) y otras disposiciones complementarias. El proyecto fue radicado en la legislatura 2017-2018 y, conforme al registro oficial, su trámite se interrumpió por archivo en virtud del tránsito de legislatura el 21 de junio de 2018.

5. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

5.1. Problemas que se buscan atender

En Colombia, las APP representan uno de los principales instrumentos para la construcción y mantenimiento de infraestructura vial, energética y social y la prestación de sus servicios asociados. No obstante, la falta de información clara, oportuna y verificable sobre los proyectos de iniciativa privada (al menos en etapa de prefactibilidad) y sobre la administración y la inversión de los recursos y la estructura financiera de estos contratos ha

generado un aumento en la desconfianza entre la ciudadanía y el Estado, toda vez que la primera no cuenta con las herramientas necesarias para hacer control social sobre los proyectos que terminan siendo obras de gran impacto en sus comunidades y regiones, ni sobre cómo se recaudan, administran e invierten los recursos una vez los contratos están marchando, recursos que, como es el caso de los peajes de la red vial nacional concesionada, salen en gran parte directamente del bolsillo de los ciudadanos y las ciudadanas.

El proyecto reconoce que los usuarios, al sufragar directamente parte de los costos de la infraestructura, son coprotagonistas y financiadores de los proyectos, y en tal condición deben contar con garantías plenas de acceso a la información, participación en la evaluación de resultados y mecanismos reales de rendición de cuentas.

5.2. Datos y cifras de validación del problema

Desde la promulgación de la Ley 1508 de 2012, las APP se consolidaron como un pilar de la política de infraestructura nacional. Sin embargo, solo hasta once años después, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) lanzó en 2023 un Registro Único de Asociaciones Público Privadas (RUAPP)¹. No obstante, este registro cuenta con información muy limitada, permitiendo que persistan brechas significativas en materia de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, dificultando el control social. A continuación, un ejemplo de la ficha proyecto que puede ser consultada en el RUAPP:

¹ El Registro Único de Asociaciones Público-Privadas (RUAPP) es una base de datos administrada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) que recopila la información sobre el estado de los proyectos que bajo el esquema APP se desarrollan a escala nacional y territorial, de acuerdo con lo estipulado en la Ley 1508 de 2012 y el Decreto Reglamentario 1082 de 2015. No obstante, la información que allí reposa es responsabilidad directa y exclusiva de la entidad estatal competente encargada del registro de los proyectos. Ver: <https://ruapp.dnp.gov.co/ruapp/projects/home>



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA



Ficha de Proyecto

AUTOPISTA METROPOLITANA ORIENTAL - AMO

Fecha de registro: 01/08/2024

/Inicio/ Proyectos/ Ficha de proyecto

Entidad

GOBERNACIÓN DE VALLE DEL CAUCA

Tipo App

Iniciativa Privada sin Recursos Públicos

Sector

Transporte y Movilidad

Etapas

Registro en el RUAPP

Objeto

Diseñar, construir, operar, mantener y revertir una autopista de aproximadamente 38 Km de longitud en doble calzada, enlazando los municipios de Jamundí, Cali, Candelaria, Palmira y Yumbo

Ubicaciones

Departamento

VALLE DEL CAUCA

Municipio

PALMIRA

Departamento

VALLE DEL CAUCA

Municipio

JAMUNDÍ

Departamento

VALLE DEL CAUCA

Municipio

CANDELARIA

Departamento

VALLE DEL CAUCA

Municipio

CALI

Fuente: <https://ruapp.dnp.gov.co/ruapp/projects/detail?id=2090>

Por su parte, en un reciente informe del **Banco Mundial** (2024)², se hace énfasis en la necesidad de avanzar en reformas para la divulgación de la información a lo largo del ciclo de vida de las APP: “la información sobre los proyectos de infraestructura desarrollados bajo esquemas de Asociación Público-Privada (APP) debe divulgarse a lo largo de todo su ciclo de vida, con el fin de maximizar las ganancias de eficiencia y garantizar resultados socioeconómicos óptimos. El acceso público a la información mejora la previsibilidad, aumenta el apoyo ciudadano a las iniciativas de APP, reduce el riesgo de corrupción y garantiza que las inversiones privadas se alineen con los intereses públicos”.

Así pues, avanzar en reformas que mejoren la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información no solo tendría un impacto en el fortalecimiento del control social a los proyectos de APP, sino que representaría ganancias en eficiencia y una mejor alineación entre las necesidades de las comunidades y de las regiones con los proyectos que se pretendan desarrollar a través de esta importante figura. De acuerdo con el organismo internacional, es una medida que contribuye a la mitigación de riesgos de corrupción, reduciendo la opacidad sobre la información de los proyectos pero conservando la reserva legal necesaria para proteger un ecosistema de libre y justa competencia entre actores

² Ver:

https://documents1.worldbank.org/curated/en/099091724141032233/pdf/P5004581fa9a660291a87d1a08e7c377b6f.pdf?_gl=1*widcx4*_gcl_au*NDgzMjczMjE3MjUyOTM3Mjk

privados, razón por la cual este proyecto de ley mantiene la confidencialidad y la reserva legal sobre la información en la etapa de factibilidad.

En este mismo informe se señala que “contar con disposiciones concretas sobre la divulgación pública es un paso en la dirección correcta para garantizar que la norma trascienda el mero texto legal y se convierta en una práctica regular”. De allí que se busque, a través de la inclusión de un artículo nuevo al cuerpo normativo que se pretende modificar, listar con claridad los elementos mínimos necesarios que deben ser objeto de publicidad activa, así como la modificación al artículo 14 deja entrever con claridad la información que debe ser de acceso público (publicidad reactiva), limitándola a los componentes propios de la etapa de prefactibilidad: “teniendo en cuenta la duración y el alto valor económico de los proyectos APP, establecer y mantener sistemas en línea de divulgación pública puede justificar plenamente el costo” (Banco Mundial, 2024).

Por su parte, el **Banco Interamericano de Desarrollo** recopiló datos sobre las prácticas globales de divulgación pública en distintas fases del ciclo de vida de los proyectos APP.

Este cuadro presenta la lista de buenas prácticas de divulgación evaluadas por esta iniciativa (traducción propia):

Etapa del ciclo de vida	Buenas prácticas de divulgación de información
Preparación	<ul style="list-style-type: none">• Los contratos modelo de APP y/o los documentos transaccionales estandarizados están disponibles.• Las evaluaciones de las APP están disponibles en línea.• Los documentos de licitación están disponibles en línea.
Contratación	<ul style="list-style-type: none">• El aviso de contratación está disponible en línea.• El aviso de adjudicación está disponible en línea.• El contrato está disponible en línea.• Las modificaciones o adiciones al contrato están disponibles en línea.
Gestión contractual	<ul style="list-style-type: none">• La información sobre el avance de la construcción está disponible en línea.• La información sobre el desempeño del proyecto está disponible en línea.

Fuente: Banco Mundial (2024)³

De este mismo estudio se desprende que “las economías tienden a facilitar la difusión de información sobre la licitación, probablemente para atraer más oferentes, **mientras que las demás etapas que también exigen información pública no gozan de esa misma apertura**”. Esto hace necesario avanzar, como pretende el presente proyecto de ley, en la profundización del acceso a la información en la etapa preparatoria (prefactibilidad) pero, sobre todo, en la etapa de gestión contractual, elemento que se busca con la inclusión del artículo nuevo al cuerpo normativo.

Por último, es menester anotar que, desde junio de 2019, varios países han aprobado reformas importantes sobre divulgación de información. Por ejemplo, Ghana, Malawi, Montenegro, Senegal y los Emiratos Árabes Unidos promulgaron leyes que obligan a publicar en línea los documentos de licitación (acción en la que Colombia está al día en la legislación vigente). Por su parte, y en lo que respecta al presente proyecto de ley, países como **Angola, Panamá y Arabia Saudita** aprobaron normas que **exigen la publicación en línea de la información sobre el desempeño contractual de las APP**.

5.3. Este proyecto cómo le mejora la vida a las personas y a quién beneficia

El presente proyecto de Ley, al fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información de los proyectos de APP, permite la creación de un ecosistema más amigable y con más herramientas para un efectivo control social, con los beneficios ya descritos hasta este punto. Beneficiaría a todos los ciudadanos y ciudadanas, creando mecanismos de publicidad activa y reactiva en proyectos de gran envergadura, con alto impacto social y que tienden a tener una extensión considerable en el tiempo.

El caso reciente de la Iniciativa Privada Conexión-Centro, que pretendería ser la renovación de la actual concesión de Autopistas del Café pero con otro nombre y otro marco regulatorio, simboliza las falencias de gobernanza en las APP que pretenden ser financiadas con recursos de los usuarios. Este proyecto ha sido objeto de críticas por la falta de información pública sobre las obras a realizar, la justicia distributiva del modelo y el impacto que podría seguir teniendo sobre los ciudadanos de la región después de casi 30 años de concesión de Autopistas del Café.

Estos elementos han alimentado la percepción de que estos proyectos, concebidos para el desarrollo regional, terminan actuando sin mayor control ni contrapesos democráticos, escudados en la reserva de Ley incluso, como en este caso, cuando los usuarios finales pagan directamente de su bolsillo el uso de la infraestructura. Por tanto, este proyecto de ley busca responder a una demanda histórica de los ciudadanos del Eje Cafetero y del país: saber cuánto se recauda, en qué se invierte y hasta cuándo pagarán los usuarios por infraestructuras que

³ Ibídem.



ya cumplieron su ciclo financiero, además de que la información básica en etapa de prefactibilidad de las iniciativas privadas nuevas en el marco de la regulación de la Ley 1508 sea posible consultarla.

Así las cosas, el Congreso de la República tiene la responsabilidad histórica de saldar la deuda de control social y democrático sobre las concesiones y APP financiadas, en gran parte, con dinero de los ciudadanos y ciudadanas. Casos como los de Autopistas del Café, la Ruta del Sol II, Coviandina y Devimed han mostrado las consecuencias de un esquema débil de divulgación de información y de una comunicación deficiente con la ciudadanía.

El presente proyecto no se opone al modelo APP; lo fortalece institucionalmente, devolviéndole legitimidad y transparencia. Propone un equilibrio entre la inversión privada, la eficiencia técnica y el control ciudadano, bajo el entendido de que la infraestructura pública es un bien común.

Por ello, este proyecto constituye un llamado explícito al Congreso para que actúe con decisión frente a una de las principales demandas de la ciudadanía: saber con claridad quién administra los recursos de los peajes, cuánto se recauda, cómo se administra y cuánto y cómo invierte. Este proyecto significará un avance tangible en la democratización de la infraestructura pública y una reafirmación del principio de que la información pertenece al ciudadano, no a los contratistas.

6. CONFLICTOS DE INTERÉS

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual el autor del proyecto y los ponentes presentan en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describe las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto y de acuerdo con los artículos 286 y 291 de la ley 5° de 1992, se incluyen criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

Por lo anterior, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congressional, entre ellas la legislativa:

“ARTÍCULO 3o. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así: (...)

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)

De lo anterior y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación del presente proyecto de ley aquellas circunstancias que podrían configurar un presunto conflicto de interés son aquellas relacionadas con el sostenimiento de relaciones contractuales, civiles o comerciales con la industria tabacalera y con la industria de los vapeadores, cigarrillos electrónicos y sucedáneos que redunden en beneficios particulares, actuales y directos para los Congresistas. La autora principal del proyecto declara no sostener ningún tipo de relación con empresa alguna perteneciente a la cadena de producción, distribución o comercialización de estos productos y por tanto manifiesta no tener ningún conflicto de interés con el presente Proyecto de Ley. Lo mismo aplica para sus parientes en los grados de consanguinidad y afinidad que prevé la Ley. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada congresista evaluarlos, pudiendo manifestar cuando considere que está inmerso en impedimento durante el trámite legislativo del Proyecto de Ley.

7. PROPOSICIÓN

En virtud de lo anterior, solicitamos a la Secretaría General de la Cámara de Representantes dar inicio al trámite legislativo respectivo del presente proyecto de ley ***“POR LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1508 DE 2012 Y SE FORTALECE LA TRANSPARENCIA, LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA DE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”***.

De los Honorables Congresistas,