

Bogotá, D.C., Diciembre de 2025

Presidente

JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO

Honorable Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

Secretario

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Honorable Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

Asunto: Presentación del Proyecto de Ley Nro. _____: *“Por medio de la cual se adoptan medidas para la eficiencia tributaria del transporte de carga terrestre en materia del Impuesto de Industria y Comercio y sus complementarios”.*

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 140 numeral 1º de la Ley 5ª de 1992, presento a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley *“Por medio de la cual se adoptan medidas para la eficiencia tributaria del transporte de carga terrestre en materia del Impuesto de Industria y Comercio y sus complementarios”*, con el fin de surtir el respectivo trámite legislativo.

Cordialmente,

WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ

Representante de la Cámara por Boyacá

Congreso de la República

Partido Alianza Verde

CONTENIDO

1.	3		
2.	66		
2.1.	66		
2.2.	77		
2.3.	77		
2.3.1.	Transporte de carga en Colombia		8
2.3.2.	Aporte a la competitividad y al crecimiento económico del país		10
2.4.	12	12	
2.4.1.	Marco Constitucional		12
2.4.2.	Marco Legal y reglamentario		13
2.4.3.	Jurisprudencia		14
3.	15	15	
4.	ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL		17
5.	2020		

1. ARTICULADO.

PROYECTO DE LEY _____ DE 2025

“Por medio de la cual se adoptan medidas para la eficiencia tributaria del transporte de carga terrestre en materia del Impuesto de Industria y Comercio y sus complementarios”

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente ley tiene como objeto establecer medidas en busca de mejorar la eficiencia en la liquidación, pago y recaudo del impuesto de industria y comercio, sus complementarios y sus sobretasas para el sector transporte de carga terrestre mediante la implementación de herramientas para lograr la simplificación de procesos y trámites, garantizando la equidad y la eficiencia del sistema tributario municipal y/o distrital.

ARTÍCULO 2. DESTINATARIOS. Serán destinatarios de la presente ley las personas naturales y jurídicas cuya actividad económica sea el transporte de carga terrestre y que no cumplan otros postulados del hecho generador del impuesto de industria y comercio, sus complementarios y sus sobretasas en el municipio o jurisdicción desde donde se despacha el bien o mercancía conforme al literal A del numeral 3 del artículo 343 de la ley 1819 de 2016.

PARÁGRAFO. Las disposiciones contenidas en la presente ley no serán aplicables a los contribuyentes personas naturales o jurídicas que cuenten con un establecimiento de comercio dentro de la jurisdicción del Municipio desde donde se despacha el bien o mercancía conforme al literal A del numeral 3 del artículo 343 de la ley 1819 de 2016. En igual sentido se precisa que las disposiciones contenidas en esta ley se aplican exclusivamente al transporte de carga terrestre.

ARTÍCULO 3. TARIFAS DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO, SUS COMPLEMENTARIOS, SUS SOBRETASAS Y RETENCIONES EN LA FUENTE. Dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, los concejos municipales y distritales deberán proferir acuerdos ajustando las tarifas aplicables de retención en la fuente por concepto del impuesto de industria y comercio, sus complementarios y sus sobretasas respecto a la actividad de transporte de carga terrestre dentro de su respectiva jurisdicción con el propósito que el valor retenido resulte equivalente al valor a pagar por concepto del impuesto que debe asumir el respectivo sujeto pasivo.

ARTÍCULO 4. DEBER FORMAL DE PRESENTAR DECLARACIÓN. En los casos previstos en el artículo anterior, el sujeto pasivo del impuesto podrá optar por no presentar la respectiva declaración del impuesto de industria y comercio, sus complementarios y sus sobretasas, siempre y cuando no cumpla otros postulados del hecho generador del impuesto.

ARTÍCULO 5. Adiciónese un párrafo al artículo 911 del Estatuto Tributario así:

PARÁGRAFO 1. Exceptúese de lo anterior a los contribuyentes cuya actividad es la de transporte de carga terrestre, quienes aun cuando opten por el régimen simple de tributación – SIMPLE serán sujetos de retención en la fuente y estarán obligados a practicarla por el impuesto de industria y comercio, sus complementarios y sus sobretasas.

ARTÍCULO 6. INFORMACIÓN EXÓGENA Y OTRAS OBLIGACIONES FORMALES Y SUSTANCIALES. Las disposiciones acá contenidas no eximen a los contribuyentes del cumplimiento de las demás obligaciones formales y sustanciales en los respectivos municipios.

ARTÍCULO 7. CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES. En los casos en que no se haga la retención en la fuente por concepto del impuesto de industria y comercio, sus complementarios y sus sobretasas de que trata el artículo 4 de esta ley, el sujeto pasivo deberá presentar su respectiva declaración y cumplir con las demás obligaciones formales y sustanciales en los respectivos municipios.

ARTÍCULO 8. AGENTES DE RETENCIÓN EN LA FUENTE. Con el propósito de mejorar el recaudo y la gestión del impuesto de industria y comercio, sus complementarios y sus sobretasas, los concejos municipales y distritales podrán proferir acuerdos que amplíen los contribuyentes que actúan como agentes retenedores en sus respectivas jurisdicciones y cuya actividad económica sea la de transporte de carga terrestre.

ARTÍCULO 9. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara por Boyacá

--	--

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. Presentación y síntesis del proyecto

El transporte de carga por carretera, considerado uno de los pilares del desarrollo económico y social del país por su capacidad para integrar diversos sectores productivos, enfrenta actualmente serias dificultades en materia de cumplimiento de obligaciones fiscales municipales, especialmente relacionadas con el Impuesto de Industria y Comercio (ICA), la sobretasa bomberil y el impuesto de avisos y tableros.

La naturaleza intermunicipal y variable de la actividad —frecuentemente sin rutas fijas ni operaciones permanentes en un mismo territorio— origina una sobrecarga administrativa que afecta de manera particular a los pequeños transportadores.

¿Cuál es la necesidad a resolver?

La necesidad principal del proyecto consiste en superar la dispersión normativa y la multiplicidad de obligaciones formales que recaen sobre los transportadores cuando realizan operaciones en distintos municipios, incluso en aquellos donde no cuentan con establecimiento de comercio o cuando la actividad es ocasional. Aunque la obligación tributaria suele cumplirse mediante retención total del ICA, los transportadores siguen obligados a presentar declaraciones individuales en cada jurisdicción, lo que genera:

- Duplicidad e ineficiencia en obligaciones ya satisfechas vía retención.
- Altos costos administrativos para pequeños transportadores sin capacidad contable especializada.
- Riesgo permanente de sanciones e intereses por la diversidad normativa y los cambios constantes en los estatutos tributarios municipales.

Esto configura un desequilibrio tributario que afecta la eficiencia del sector y golpea especialmente a los transportadores de menor escala.

¿Cómo el presente proyecto de ley resuelve la problemática?

El proyecto introduce un criterio de justicia tributaria, manteniendo intacto el recaudo municipal, pero simplificando el cumplimiento de las obligaciones formales para aquellos transportadores cuya carga tributaria ya fue satisfecha mediante retención. La iniciativa:

- Racionaliza y unifica el mecanismo de cumplimiento, evitando la obligación de presentar declaraciones municipales cuando el impuesto ya se retuvo en su totalidad.
- Elimina cargas formales innecesarias, históricamente desproporcionadas frente a la estructura operativa de los pequeños transportadores.
- Reduce la exposición a sanciones e intereses, al eliminar la duplicidad de obligaciones y la diversidad de trámites locales.
- Contribuye a la modernización del sistema tributario municipal, haciéndolo más coherente con la dinámica propia del transporte intermunicipal.
- Asegura que no se afecta el recaudo, pues no introduce exenciones ni beneficios tributarios, sino que corrige redundancias en las obligaciones formales.

En síntesis, el proyecto facilita el cumplimiento tributario en un sector estratégico para el país, garantiza proporcionalidad en las cargas administrativas y fortalece la eficiencia del sistema tributario territorial sin comprometer los recursos municipales.

2.2. Contenido del proyecto

El Proyecto de Ley consta de 9 artículos con los siguientes temas:

- **Artículo 1. Objeto:** Establece medidas para simplificar y hacer más eficiente la liquidación, pago y recaudo del ICA y sus complementarios en el transporte de carga terrestre.
- **Artículo 2. Destinatarios:** Define como beneficiarios a los transportadores de carga terrestre que no configuren otros hechos generadores del ICA en el municipio de despacho. (Excluye a quienes tengan establecimiento de comercio en la jurisdicción y limita la aplicación exclusivamente al transporte de carga terrestre)
- **Artículo 3. Tarifas y retenciones:** Ordena ajustar las tarifas de retención del ICA para que el valor retenido sea equivalente al impuesto a cargo del transportador.
- **Artículo 4. Deber formal de presentar declaración del impuesto:** Permite no presentar declaración del ICA cuando el impuesto haya sido recaudado totalmente mediante retención en la fuente.
- **Artículo 5. Régimen SIMPLE:** Establece que los transportadores de carga en el régimen SIMPLE continúan sujetos a retención y obligados a practicarla por ICA, complementarios y sobretasas.
- **Artículo 6. Otras obligaciones:** Aclara que la ley no exonera del cumplimiento de las demás obligaciones formales y sustanciales municipales.
- **Artículo 7. Cumplimiento alterno:** Obliga a presentar declaración y cumplir deberes tributarios cuando no se practique la retención del ICA.
- **Artículo 8. Agentes de retención:** Faculta a los concejos para ampliar los agentes de retención del ICA en el transporte de carga terrestre.
- **Artículo 9. Vigencia y Derogatorias:** Establece la entrada en vigencia de la ley y la derogatoria de normas que le sean contrarias.

2.3. Justificación

El transporte de carga por carretera constituye uno de los pilares estratégicos para el desarrollo económico y social de la Nación. Este sector no solo asegura la conexión permanente entre los diversos renglones productivos agrícola, industrial, comercial y de servicios sino que además garantiza la movilidad eficiente de bienes en el territorio nacional, incidiendo directamente en la competitividad, la seguridad alimentaria y la dinámica económica regional.

A pesar de su importancia estructural, el sector enfrenta serias dificultades en materia de cumplimiento de obligaciones fiscales en el ámbito territorial, especialmente respecto de la declaración y pago del Impuesto de Industria y Comercio (ICA), la sobretasa bomberil y el impuesto de avisos y tableros. Estas cargas tributarias, de carácter municipal, se han visto marcadas por una profunda heterogeneidad normativa entre los distintos entes territoriales, fruto de la autonomía fiscal consagrada en la Constitución Política.

La diversidad de estatutos tributarios municipales, la ausencia de procedimientos estandarizados, los múltiples mecanismos de presentación de declaraciones y la frecuencia con que se expiden modificaciones normativas locales generan un escenario de inseguridad jurídica y cargas administrativas desproporcionadas para los transportadores de carga terrestre. Esta situación se agrava cuando los municipios interpretan de forma distinta los hechos generadores, las bases gravables, los sujetos pasivos y los lugares de cumplimiento del deber formal de declarar, lo que ha derivado en tratamientos diferenciados, sanciones simultáneas, dobles imposiciones y obstáculos operativos que afectan directamente la continuidad y eficiencia del servicio de transporte de carga terrestre.

Adicionalmente, si bien las movilizaciones del sector transportador registradas en 2024 se concentraron principalmente en demandas asociadas a los costos operativos y a las condiciones económicas de la actividad, estas pusieron de manifiesto la vulnerabilidad estructural de un sector altamente atomizado, con bajos márgenes de rentabilidad y elevados costos indirectos de cumplimiento. Frente a esta realidad, resulta necesario que el Estado adopte medidas de carácter estructural orientadas a la protección y fortalecimiento del transporte de carga por carretera, entre ellas la racionalización y simplificación de los trámites administrativos, como herramienta para reducir cargas innecesarias, promover la formalización, mejorar la eficiencia operativa y garantizar la sostenibilidad de un sector que cumple un papel estratégico en el abastecimiento, la integración territorial y el desarrollo económico del país.

En consecuencia, se hace necesario avanzar hacia un marco normativo que brinde mayor claridad, uniformidad y seguridad jurídica en el cumplimiento de estas obligaciones territoriales, preservando la autonomía de los municipios, pero garantizando condiciones mínimas que faciliten el ejercicio de la actividad transportadora, reduzcan la carga administrativa y prevengan conflictos tributarios que terminen afectando el sistema económico nacional.

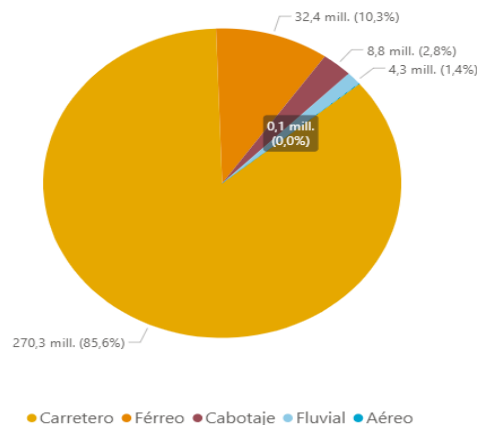
2.3.1. Transporte de carga en Colombia.

De acuerdo con la información del Observatorio de Infraestructura y Logística de Colombia, administrado por el Departamento Nacional de Planeación, durante el año 2024¹ El transporte de carga en el país presentó una marcada concentración en el modo carretero. En efecto, el 85,6% del total de las toneladas movilizadas a nivel nacional se

¹ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Observatorio de Infraestructura y Logística de Colombia. *Distribución modal del sistema de transporte Nacional*, Vigencia 2024. disponible en: https://onl.dnp.gov.co/oli/Paginas/Indicador.aspx?seccion=logistica&nombre=Distribuci%C3%B3n%20modal%20del%20sistema%20de%20transporte%20nacional&bi=eyJrIjoiYmZlYTJlZTYtOWY2OC00NTE0LWI2ODMtNTRkNjA1YWU3NzEylwidCI6IjA0MjYwZTIwLTlzMGMtNGM5Zi1hOWRkLTc5Mjg2YjFiNzBhYyIsImMiOiR9&codigo=SL_RepartoModalCarga

realizó por carretera, lo que equivale a aproximadamente 270,3 millones de toneladas, evidenciando su condición de eje estructural del sistema logístico colombiano. En contraste, el transporte férreo participó con apenas el 10,3% (32,4 millones de toneladas), seguido por el cabotaje marítimo con el 2,8% (8,8 millones de toneladas) y el transporte fluvial con tan solo el 1,4 % (4,3 millones de toneladas). El transporte aéreo, por su parte, representa una fracción marginal del volumen total movilizado.

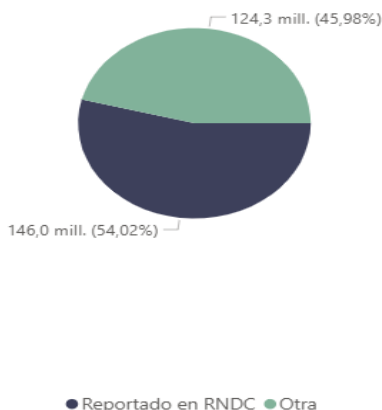
Distribución modal del sistema de transporte Nacional, durante la vigencia 2024
Toneladas por Modo



Fuente: DNP. Observatorio de infraestructura y logística de Colombia.

Esta distribución modal no solo confirma la alta dependencia del país frente al transporte por carretera, sino que también pone de presente su papel insustituible en la conexión entre centros de producción, consumo y exportación, así como en la articulación territorial de zonas rurales, intermedias y urbanas.

Transporte de carga por carretera, durante la vigencia 2024



Fuente: DNP. Observatorio de infraestructura y logística de Colombia.

Adicionalmente, al analizar la información específica del modo carretero para la vigencia 2024², se observa que el 54,02% de las toneladas transportadas (146,0 millones de toneladas) fueron reportadas en el Registro Nacional de Despachos de Carga (RNDC), mientras que el 45,98% restante (124,3 millones de toneladas) corresponde a operaciones no registradas u otras modalidades de reporte. Esta situación pone de presente, por un lado, la magnitud real del volumen que se moviliza por carretera y, por otro, la necesidad de fortalecer los instrumentos de formalización, trazabilidad y control del transporte de carga, así como los mecanismos institucionales que garanticen información completa, confiable y oportuna para la toma de decisiones públicas.

De hecho, según el informe presentado por Fedetranscarga durante el Noveno Encuentro de Empresarios de Transporte de Carga 2025, y citado por *La República*³, en Colombia existen 275.000 propietarios de vehículos de carga que operan una flota cercana a 442.000 camiones, volquetas y tractocamiones. El gremio señala que el 96% de estos propietarios posee máximo tres vehículos, lo que representa el 69% del parque automotor, y que en promedio cada propietario administra 1,61 vehículos, confirmando que el sector está compuesto mayoritariamente por microempresarios.

Asimismo, Fedetranscarga advierte que, a junio de 2025, se encuentran registradas 4.111 empresas de transporte de carga, pero solo el 53% opera formalmente ante el Ministerio de transporte, lo que evidencia un reto estructural de formalización y control. El gremio también resalta que el transporte terrestre de carga está encadenado con el 97%

² DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Observatorio de Infraestructura y Logística de Colombia.

Distribución modal del sistema de transporte Nacional, detalle modos, Vigencia 2024. disponible en:

https://onl.dnp.gov.co/oli/Paginas/Indicador.aspx?seccion=logistica&nombre=Distribuci%C3%B3n%20modal%20del%20sistema%20de%20transporte%20nacional&bi=eyJrIjoieYmZlYTJlZTYtOWY2OC00NTE0LWI2ODMtNTRkNjA1YWU3NzEyliwidCI6IjA0MjYwZTIwLTlzMGMtNGM5Zi1hOWRkLTc5Mjg2YjFiZnZBhYyIsImMiOiR9&codigo=SL_RepartoModalCarga

³ LA REPÚBLICA (25 de julio de 2025). *El transporte de carga está impulsado en su gran mayoría por los microempresarios*.

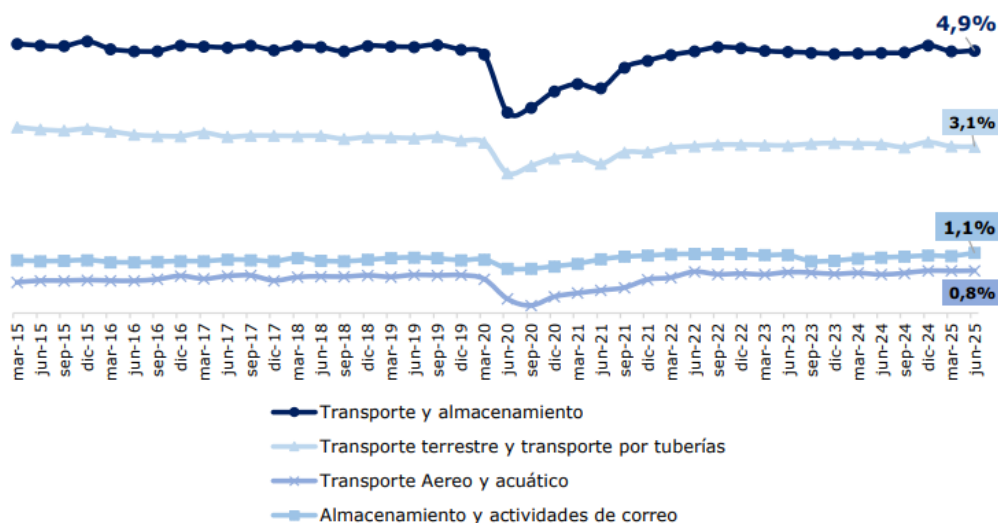
Disponible en: <https://www.larepublica.co/especiales/encuentro-fedetranscarga/el-transporte-de-carga-esta-impulsado-en-su-gran-mayoria-por-los-microempresarios-4188687>

de las actividades económicas del país, especialmente con los sectores agropecuario, industrial, minero, de hidrocarburos, construcción y comercio, que concentran el 73% de dichos encadenamientos⁴.

2.3.2. Aporte a la competitividad y al crecimiento económico del país

De acuerdo con el Indicador de Participación del sector logístico en el Producto Interno Bruto (PIB)⁵, publicado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la rama asociada al sector logístico registró un crecimiento del 3,1%, superando en 9 p.p el crecimiento de la economía nacional durante el segundo semestre de 2025. En este mismo período, el sector de transporte y almacenamiento aportó el 4,9% del PIB nacional, lo que equivale a que 4 de cada 100 pesos producidos en la economía colombiana provienen directamente de esta actividad, evidenciando su carácter estratégico como eje transversal de los encadenamientos productivos. Dentro de esta rama, la subactividad de transporte terrestre y por tuberías concentró el 3,1% del PIB, lo que representa aproximadamente el 63% de la participación total del sector, confirmando el papel predominante del modo carretero en la dinámica económica nacional.

Participación Histórica 2015-2025: Transporte y Almacenamiento y sus subsectores en el PIB nacional



Fuente: DNP. Observatorio de infraestructura y logística de Colombia. Publicación: Indicador Participación del sector logístico en el PIB. de fecha 5 de septiembre de 2025.

⁴ Ibid.

⁵ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Publicación: Indicador Participación del sector logístico en el PIB. Disponible en: <https://onl.dnp.gov.co/oli/Documents/Paginas/Logistica/Participaci%C3%B3n%20del%20sector%20log%C3%ADstico%20en%20el%20PIB%20-%20Ficha%20Informativa.pdf>

En coherencia con lo anterior, el Ministerio de Transporte a través de comunicado de prensa del 4 de diciembre de 2025⁶, manifestó que en Colombia, el transporte de carga se ha consolidado como un pilar esencial para la competitividad y el crecimiento económico del país, ejemplo de ello es que con corte a octubre de 2025, el Registro Nacional de Despachos de Carga reportó un nuevo récord histórico de 13,2 millones de toneladas movilizadas, cifra que representa un incremento del 1,47% frente al mismo mes de 2024. El dinamismo fue aún mayor en la carga líquida, que registró un crecimiento del 102,5%, superando los 1.191 millones de galones transportados, impulsado principalmente por aceites y gas. Entre los productos que más contribuyeron al aumento de la carga sólida se destacan maíz, productos varios, cemento y cerveza. Las cifras divulgadas por el Ministerio de Transporte reflejan un sector en fortalecimiento, con operaciones más eficientes, seguras y competitivas, resultado del trabajo articulado entre actores públicos y privados para consolidar un sistema logístico robusto y coherente con las necesidades del país.

Finalmente, no podemos perder de vista que el transporte de carga terrestre cumple una función económica de carácter estructural, al generar efectos directos sobre la inversión, el empleo y la tributación. La operación del parque automotor de carga demanda financiamiento, sostiene encadenamientos productivos estratégicos, como el sector energético mediante el consumo de ACPM y aporta ingresos fiscales relevantes, dado que cerca del 14%⁷ del valor de cada viaje corresponde a cargas impositivas. De este modo, el modo carretero no solo moviliza bienes, sino que dinamiza flujos de capital y trabajo, contribuyendo a la integración y sostenibilidad de la economía nacional.

2.4. Marco Jurídico y Jurisprudencial sobre la materia a legislar

2.4.1. Marco Constitucional

A continuación, se presenta el marco constitucional que fundamenta la presente iniciativa legislativa en donde la norma máxima del ordenamiento jurídico establece disposiciones normativas relacionadas con el transporte en Colombia, y que con el proyecto de ley se pretende desarrollar para una garantía cabal de los derechos allí establecidos.

Artículo 24 – Libertad de circulación. La Constitución garantiza que todo colombiano puede circular libremente por el territorio nacional. Esta libertad implica que el Estado debe procurar condiciones que faciliten el movimiento de personas y mercancías. En atención al proyecto de ley, este artículo respalda la necesidad de remover obstáculos administrativos que dificultan el ejercicio de la circulación, como la multiplicidad de trámites tributarios que hoy deben realizar los transportadores en cada municipio donde cargan mercancía.

Artículo 333 – Libertad económica e iniciativa privada. La Constitución protege la libertad económica y la iniciativa privada, pero advierte que estas se encuentran sometidas a la intervención del Estado cuando lo exija el interés

⁶ MINISTERIO DE TRANSPORTE. *Boletín RNDC – Comunicado de Prensa*, 4 de diciembre de 2025. Disponible en: <https://mintransporte.gov.co/publicaciones/12207/colombia-rompe-record-historico-en-movimiento-de-carga-octubre-marca-el-mejor-desempeno-logistico-del-ano/>

⁷ LA REPÚBLICA. (11 de diciembre de 2025) *La importancia del transporte de carga terrestre en camiones*. Disponible en: <https://www.larepublica.co/especiales/moviendo-a-colombia-hacia-el-futuro/la-importancia-del-transporte-de-carga-terrestre-en-camiones-4288085>

general. El transporte terrestre de carga, entendido como actividad económica regulada en lo relacionado con la tributación, entra en este marco. En relación con el proyecto de ley, este artículo justifica que el legislador pueda adoptar mecanismos como la retención en la fuente para reducir cargas operativas, mejorar la eficiencia empresarial y promover un entorno más competitivo para los transportadores.

Artículo 334 – Dirección general de la economía. El Estado debe intervenir para racionalizar la economía y asegurar un crecimiento equilibrado. Esta intervención incluye la adopción de reglas que promuevan eficiencia y eliminen duplicidades. Frente al proyecto de ley, habilita que el Congreso adopte un mecanismo que unifique y simplifique la forma en que los transportadores cumplen con obligaciones tributarias municipales, reduciendo costos operativos y racionalizando procesos dentro del sistema económico.

Artículo 365 – Servicios públicos. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y pueden ser prestados por particulares, sujetos a regulación. El transporte, por su carácter de servicio público esencial, debe operar bajo reglas claras y eficientes. En relación con el proyecto de ley, esta norma apoya la intervención legislativa para garantizar que la prestación del transporte de carga no se vea afectada por cargas administrativas excesivas que afectan su eficiencia y continuidad.

Artículo 366 – Finalidad social del Estado. El Estado debe orientar sus acciones a mejorar la calidad de vida de la población y promover el bienestar general. Dado que el transporte de carga sostiene la cadena logística del país y genera empleo e ingresos para miles de familias, la simplificación de trámites tributarios se convierte en una medida dirigida a mejorar condiciones económicas y sociales del sector, coherente con este mandato constitucional.

Estos artículos de la Constitución muestran que el Estado debe garantizar condiciones que faciliten la circulación, promover la libertad económica con eficiencia, intervenir para racionalizar la economía y asegurar el bienestar general, así como regular adecuadamente servicios públicos como el transporte. En este marco, la propuesta de simplificar los trámites tributarios mediante un mecanismo de retención se ajusta plenamente a los mandatos superiores, al reducir cargas operativas, mejorar la eficiencia del sector y fortalecer la prestación del servicio público de transporte en beneficio del interés general.

2.4.2. Marco Legal y reglamentario

- **Ley 105 de 1993 – Principios del transporte.** Define los principios y criterios sobre los cuales se organiza el transporte en Colombia. Es fundamental porque reconoce el transporte como una actividad económica y regula la intervención del Estado en su organización, operación y eficiencia.
- **Ley 336 de 1996 – Estatuto del Transporte.** Es clave porque busca eficiencia, seguridad y formalidad en la prestación del servicio, lo cual se conecta con la simplificación de cargas administrativas para los transportadores. Unificar los principios y los criterios que servirán de fundamento para la regulación y reglamentación del Transporte Público Aéreo, Marítimo, Fluvial, Férreo, Masivo y Terrestre y su operación en el Territorio Nacional.

- **Decreto 1079 de 2015**, Único reglamentario del sector transporte, constituye la compilación normativa reglamentaria del sector administrativo transporte, donde se encuentran disposiciones relacionadas con la materia que sobre la cual se pretende legislar.

En esa medida, La Ley 105 de 1993, la Ley 336 de 1996, y su marco reglamentario, establecen que el transporte es fundamental importancia para el Estado Social de Derecho, que debe prestarse bajo criterios de eficiencia, seguridad y adecuada regulación estatal. Estas normas reconocen la necesidad de contar con un sistema de transporte organizado y competitivo, en el que las cargas administrativas no afecten su operación ni la continuidad del servicio. En este marco, la propuesta de simplificar y unificar los trámites tributarios que hoy recaen sobre los transportadores, mediante un mecanismo de retención practicado por las empresas donde se origina la operación de carga, se ajusta plenamente al ordenamiento legal vigente. Esta medida contribuye a mejorar la eficiencia del sector, facilita el cumplimiento de obligaciones y fortalece la formalidad y organización del transporte en Colombia.

2.4.3 Jurisprudencia

En materia del sector transporte de carga, la Corte Constitucional de Colombia, ha dejado algunas posturas:

Sentencia C-776-03. Principio de eficiencia tributaria. Respecto de este principio la Corte ha interpretado que:

“(…) no sólo se concreta en el logro de un mayor recaudo de tributos con el menor costo de operación posible, sino que también “se valora como un principio tributario que guía al legislador para conseguir que la imposición acarree el menor costo social para el contribuyente en el cumplimiento de su deber fiscal (gastos para llevar a cabo el pago del tributo)”

“En efecto, la Ley, por razones de eficiencia en la recolección de los tributos, [puede autorizar a] la Administración para llamar a los asociados, que reúnan determinadas condiciones, a colaborar en la función del recaudo. Al hacerlo, la Ley está simplemente desarrollando la norma constitucional que establece el deber de solidaridad de las personas y los ciudadanos en materia tributaria”

Sentencia C-033 de 2014 sobre el transporte como servicio público esencial. La Corte Constitucional precisó la naturaleza jurídica del transporte como servicio público esencial y destacó que su objeto consiste en “movilizar personas o cosas de un lugar a otro”, lo cual incluye expresamente el transporte de carga. La Corte señaló que, por su carácter esencial, prevalece el interés general y debe garantizarse una prestación óptima, eficiente, continua e ininterrumpida. Asimismo, afirmó que el transporte es una actividad económica sometida a un alto grado de intervención estatal, ejercida para asegurar condiciones adecuadas de seguridad y eficiencia. Así se expresó:

“El servicio público de transporte presenta las siguientes características: i) Su objeto consiste en movilizar personas o cosas de un lugar a otro, a cambio a una contraprestación pactada normalmente en dinero. ii) Cumple la función de satisfacer las necesidades de transporte de la comunidad, mediante el ofrecimiento público en el contexto de la libre competencia; iii) El carácter de servicio público esencial implica la prevalencia del interés público sobre el interés particular, especialmente en relación con la garantía de su prestación - la cual debe ser óptima, eficiente, continua e ininterrumpida -, y la seguridad de los usuarios - que constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte (ley 336/96, art. 2°). iv) Constituye una actividad económica sujeta a un alto grado de intervención del Estado; v) El servicio público se presta a través de empresas organizadas para ese fin y habilitadas

por el Estado. vi) Todas las empresas operadoras deben contar con una capacidad transportadora específica, autorizada para la prestación del servicio, ya sea con vehículos propios o de terceros, para lo cual la ley defiere al reglamento la determinación de la forma de vinculación de los equipos a las empresas (ley 336/96, art. 22); vii) Su prestación sólo puede hacerse con equipos matriculados o registrados para dicho servicio; viii) Implica necesariamente la celebración de un contrato de transporte entre la empresa y el usuario. ix) Cuando los equipos de transporte no son de propiedad de la empresa, deben incorporarse a su parque automotor, a través de una forma contractual válida.”

Esta jurisprudencia confirma que el transporte de carga forma parte del servicio público de transporte y que su regulación hace parte de las competencias del legislador, especialmente cuando las medidas buscan mejorar la eficiencia del sistema y reducir cargas administrativas que afectan la continuidad y calidad del servicio. En consecuencia, la iniciativa legislativa que simplifica las obligaciones tributarias municipales mediante un mecanismo de retención en cabeza de las empresas generadoras de carga se ajusta al marco constitucional y jurisprudencial aplicable, al contribuir directamente a la mejora de condiciones del sector transportador y a la prestación eficiente de un servicio público esencial.

Conclusión del fundamento jurídico: En conjunto, el marco constitucional, legal y jurisprudencial demuestra que el transporte —incluido el transporte de carga— es un servicio público esencial sujeto a la intervención del Estado y a la competencia regulatoria del Congreso. Esta iniciativa se ajusta plenamente a dicho marco, pues busca mejorar la eficiencia del sector y facilitar el cumplimiento de sus obligaciones mediante mecanismos que simplifican cargas administrativas sin afectar los recursos públicos ni las competencias territoriales.

3. CONFLICTOS DE INTERESES – ARTÍCULO 291 DE LA LEY 5 DE 1992

El artículo 182 de la Constitución Política de Colombia dispone que los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, y que la Ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

En consecuencia, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por la Ley 2033 de 2009, definió lo relativo al Régimen de Conflicto de Interés de los Congresistas, en ese sentido dispuso:

“(…) Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

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.”

Por otra parte, la Ley precitada también define las circunstancias bajo las cuales se entiende que no hay conflicto de interés para los congresistas, en ese sentido se dispuso:

“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.*

PARÁGRAFO 1o. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

PARÁGRAFO 2o. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

PARÁGRAFO 3o. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5 de 1992.”

Sobre el conflicto de interés el Consejo de Estado se ha pronunciado en Sentencia del año 2022⁸, estableciendo que:

“Siempre que se produzca un resultado provechoso por el simple ejercicio de una función oficial, que convenga al agente o a otra persona allegada, en el orden moral o material, surgirá un conflicto de intereses. Si la ley protege el interés, será lícito; pero si se persigue con fines personales, particulares, que sobrepasen el interés social, será ilícito”

⁸ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA. Sentencia, Radicación número: expediente 11001-03-15-000-2002-0447-01 (03 de septiembre de 2002). Consejero Ponente: Roberto Medina Lopez.

También el Consejo de Estado el año 2010⁹ sobre el conflicto de interés se conceptuó:

“La institución del conflicto de intereses apunta a trazar un límite entre el ejercicio legítimo de la función legislativa y el aprovechamiento de esta función por parte del congresista para obtener beneficios personales o en favor de aquellas personas allegadas que determina la ley. Así las cosas, no se presenta conflicto entre el interés personal del congresista y el interés general cuando la ley tiene por destinataria a la generalidad de la sociedad, en abstracto, hipótesis en la cual quedan incluidos los amplios sectores sociales que son objeto de determinadas leyes, como por ejemplo las minorías étnicas o culturales, las profesiones, los contribuyentes o, como el caso que nos ocupa, las víctimas de la violencia en Colombia.

No sería razonable, por consiguiente, afirmar que por el hecho de ser abogado un congresista estaría impedido para participar en la aprobación de una ley que expida el estatuto de esa profesión; que por ser indígena estaría impedido para participar en el trámite de la ley orgánica que reglamente las entidades territoriales indígenas; que por ser propietario estaría impedido para intervenir en la discusión de una ley sobre impuesto predial; o que por encajar en la definición legal de víctima del conflicto estaría impedido para intervenir en los debates a un proyecto de ley que establece de manera general las reglas de resarcimiento a las víctimas de la violencia en Colombia. En todos estos casos, ciertamente, podría el congresista derivar de la ley en cuya discusión interviene un beneficio personal, pero no por la circunstancia de ser miembro del Congreso ni porque la ley se dirija a un grupo de personas tan restringido y exclusivo (y por tanto excluyente) que convierta al congresista en un destinatario predilecto. En los anteriores ejemplos las leyes no se dirigen a todos los colombianos sino a grupos muy significativos: los abogados, los indígenas, los propietarios de inmuebles, las víctimas del conflicto. No todos los congresistas forman parte necesariamente de estos grupos, pero por la amplitud social de dichos sectores en la nación y la generalidad de las prescripciones de la ley a ellos dirigida, normalmente algunos de los congresistas podrían quedar incluidos. Pues bien, en estos casos no cabe la figura de conflicto de intereses, pues a pesar de que un congresista podría convertirse en destinatario de alguna de las disposiciones legales, tal hecho no obedece a que la ley busque favorecerlo directa, exclusiva y especialmente.”

En consecuencia, se considera que la Ley y la jurisprudencia han dado los criterios orientadores que determinan circunstancias en las cuales se podría estar incurso en un conflicto de interés. Para lo cual será necesario que respecto del asunto objeto de conocimiento de parte del congresista (discusión o votación) se reporte un beneficio en el que concurren tres características simultáneas, a saber, ser actual, particular y directo. Define la Ley también las circunstancias bajo las cuales se considera que no existe un conflicto de interés, en esa medida, se señala que aun cuando el congresista pueda reportar un beneficio, pero este se funde en el interés general, en el interés de sus electores, se dará lugar a que no exista tal conflicto.

En esa medida, la exposición de motivos de este proyecto de ley en este acápite da los elementos necesarios, para que cada legislador determine si en su caso, se presenta un conflicto de interés que deba manifestar.

⁹ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Concepto, Radicación número: 2042 (21 de octubre de 2010). Consejero Ponente: Augusto Hernández Becerra.

4. LEY 819 DE 2003 – ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS.

En el ordenamiento jurídico Colombiano la Ley 819 en su artículo 7º ha señalado la necesidad de contar con el impacto fiscal de la norma que ordene gasto de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 7º. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso. Subrayado fuera de texto.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.”

Debe señalarse que el presente proyecto de ley no genera impacto fiscal, en la medida en que se limita a introducir disposiciones relacionadas con la forma de recaudo de determinados tributos, orientadas a optimizar su eficiencia. En consecuencia, esta iniciativa no crea beneficios tributarios para los contribuyentes, no modifica el monto ni la destinación del recaudo, y no impone obligaciones de gasto a la administración pública. Su alcance se circunscribe exclusivamente a ajustar el mecanismo mediante el cual se efectúa el recaudo, sin alterar los ingresos ni comprometer recursos adicionales del Estado.

Del honorable Congresista,

WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ
Honorable Representante de la Cámara
Congreso de la República
Partido Alianza Verde

5. FUENTES CONSULTADAS (Bibliografía, Webgrafía)

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. (4 de julio de 1991). Constitución Política de Colombia. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Observatorio de Infraestructura y Logística de Colombia. Distribución modal del sistema de transporte Nacional, Vigencia 2024. disponible en: https://onl.dnp.gov.co/oli/Paginas/Indicador.aspx?seccion=logistica&nombre=Distribuci%C3%B3n%20modal%20del%20sistema%20de%20transporte%20nacional&bi=eyJrIjoYmZlYTJlZTYtOWY2OC00NTE0LWI2ODMtNTRkNjA1YWU3NzEyIiwidCI6IjA0MjYwZTIwLTlzMGMtNGM5Zi1hOWRkLTc5MjYyJFInZBhYlslmMiOjR9&codigo=SL_RepartoModalCarga
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Publicación: Indicador Participación del sector logístico en el PIB. Disponible en: <https://onl.dnp.gov.co/oli/Documents/Paginas/Logistica/Participaci%C3%B3n%20del%20sector%20log%C3%ADstico%20en%20el%20PIB%20-%20Ficha%20Informativa.pdf>
- LA REPÚBLICA (25 de julio de 2025). El transporte de carga está impulsado en su gran mayoría por los microempresarios. Disponible en: <https://www.larepublica.co/especiales/encuentro-fedetranscarga/el-transporte-de-carga-esta-impulsado-en-su-gran-mayoria-por-los-microempresarios-4188687>
- LA REPÚBLICA. (11 de diciembre de 2025) La importancia del transporte de carga terrestre en camiones. Disponible en: <https://www.larepublica.co/especiales/moviendo-a-colombia-hacia-el-futuro/la-importancia-del-transporte-de-carga-terrestre-en-camiones-4288085>

- MINISTERIO DE TRANSPORTE. Boletín RNDC – Comunicado de Prensa, 4 de diciembre de 2025. Disponible en: <https://mintransporte.gov.co/publicaciones/12207/colombia-rompe-record-historico-en-movimiento-de-carga-octubre-marca-el-mejor-desempeno-logistico-del-ano/>
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. (30 de diciembre de 1993). *Ley 105 de 1993: Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.* Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0105_1993.html
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. (20 de diciembre de 1996). *Ley 336 de 1996: Estatuto General de Transporte.* Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0336_1996.html
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. (26 de mayo de 2015). *Decreto 1079 de 2015: Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte.* Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77889>
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-776 de 2014 M.P. Nilson Pinilla. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-033-14.htm>
- REPÚBLICA DE COLOMBIA.. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-033 de 2003 M.P. Manuel Jose Cepeda. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-776-03.htm>
- REPÚBLICA DE COLOMBIA.. CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA. Sentencia, Radicación número: expediente 11001-03-15-000-2002-0447-01 (03 de septiembre de 2002). Consejero Ponente: Roberto Medina Lopez.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA.. CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Concepto, Radicación número: 2042 (21 de octubre de 2010). Consejero Ponente: Augusto Hernández Becerra.