



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 243

Bogotá, D. C., lunes, 6 de abril de 2026

EDICIÓN DE 6 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA DE ARCHIVO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 311 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se modifica el régimen jurídico de las asociaciones público privadas y se dictan otras disposiciones.

06 de abril de 2026

Honorable Senador

Enrique Cabrales Baquero

Presidente

Comisión Cuarta Constitucional Permanente – Senado de la República

Ciudad.

REF: Informe de Ponencia de Archivo para Primer Debate al Proyecto de Ley Número 311/2025 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Respetada Presidente:

En atención a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente como Coordinadora Ponente, y dando cumplimiento a lo establecido en los artículos 153, 157 y 174 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el informe de ponencia de archivo para primer debate al Proyecto de Ley No. 311 de 2025 Senado, "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Atentamente,

AIDA AVELLA ESQUIVEL

Senadora de la República de Colombia

Pacto Histórico – Unión Patriótica

INFORME DE PONENCIA DE ARCHIVO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NO. 0311 DE 2025 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

1. SÍNTESIS DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley 311 de 2025, titulado "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", fue radicado el 29 de octubre del 2025 en la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del Senado de la República.

Esta iniciativa es de autoría de los Honorables Senadores: H.S. ESTEBAN QUINTERO CARDONA, MAURICIO GIRALDO HERNÁNDEZ, MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ, ANDRÉS GUERRA HOYOS, MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA, ENRIQUE CABRALES BAQUERO, CIRO RAMÍREZ CORTÉS, NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN, JOHN JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO, JUAN FELIPE LEMOS URIBE, PAOLA HOLGUÍN, H.R. OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA, HERNÁN CADAVID MÁRQUEZ, YULIETH ANDREA SÁNCHEZ, JHON JAIRO BERRÍO LÓPEZ, JUAN ESPINAL.

El objetivo del proyecto es modificar y flexibilizar el régimen de las Asociaciones Público-Privadas (APP), así como ampliar las condiciones de los contratos de concesión en infraestructura. Para ello, introduce cambios en la Ley 1508 de 2012, Ley 1882 de 2018 y el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Ley 1955 de 2019).

Según sus proponentes, estas modificaciones buscan fomentar la inversión privada en infraestructura social y económica, optimizar la ejecución de proyectos en los niveles departamental y municipal, y garantizar la continuidad de las concesiones a través de mecanismos más ágiles. Sin embargo, los cambios propuestos han generado preocupaciones debido a su posible impacto en la estabilidad fiscal, la transparencia en la contratación pública y la sostenibilidad financiera de los proyectos de APP.

2. RESUMEN DEL ARTICULADO:

Artículo	Resumen
Art. 1	Modifica el parágrafo 1 del artículo 3 de la Ley 1508 de 2012, permitiendo que se realicen proyectos de Asociación Público-Privada (APP) para la construcción de infraestructura social, hospitalaria, deportiva, educativa, ambiental, entre otros, en municipios y departamentos. Se establece un monto mínimo de inversión de 4.000 SMLMV . Así mismo, se insta en un parágrafo a que quien desarrolle APPs se obligue a mejorar constantemente la infraestructura y servicios prestados.
Art. 2	Amplía la posibilidad de extender los contratos de APP más allá del límite establecido, condicionado a un concepto previo del CONPES para proyectos nacionales o de la Secretaría de Planeación Territorial para proyectos en municipios y departamentos.
Art. 3	Modifica el artículo 6 de la Ley 1508 de 2012 para incluir la posibilidad de que los contratos de APP sean prorrogados en hasta un 50% del plazo inicial , eliminando el límite de 30 años originalmente establecido.
Art. 4	Aumenta el límite de adiciones presupuestales del 20% al 50% en los contratos de APP. Además, establece que las prórrogas de tiempo podrán extenderse hasta un 50% adicional sobre el tiempo original del contrato.
Art. 5	Permite que las iniciativas privadas con recursos públicos puedan recibir hasta el 40% del financiamiento del Estado , elevando el límite actual del 30%. En el caso de proyectos viales, el financiamiento estatal pasaría del 20% al 40% , duplicando la carga fiscal.
Art. 6	Se modifica el plazo de evaluación de iniciativas privadas en proyectos de Asociación Público-Privada (APP), permitiendo que la entidad estatal pueda suspender o reducir el tiempo de evaluación, dependiendo de la complejidad del proyecto y sus necesidades.
Art. 7	Modifica el artículo 18 de la Ley 1508 de 2012, aumentando el margen permitido para adiciones presupuestales y prórrogas dentro de los contratos de asociaciones público-privadas (APP) de iniciativa privada que requieren recursos públicos . Las adiciones pueden llegar hasta el 50% del costo inicial , y los plazos pueden extenderse en un 50% adicional sin un nuevo proceso de licitación.

Art. 8	Establece que los recursos del Fondo de Pasivos Contingentes establecidos en la Ley 448 de 1998 y sus modificaciones no serán considerados como desembolsos de recursos públicos dentro de las Asociaciones Público-Privadas (APP), sin importar el tipo de iniciativa, y busca ampliar la fuente de financiación de los proyectos de Asociación Público-Privada (APP) al permitir que los ingresos generados por la explotación de la infraestructura concesionada (como arriendos, valorizaciones y contribuciones especiales) sean considerados recursos económicos del proyecto.
Art. 9	Modifica el artículo 21 de la Ley 1508 de 2012, busca aumentar la duración de los contratos de asociaciones público-privadas (APP) de iniciativa privada sin recursos públicos, permitiendo prórrogas de hasta el 50% del plazo inicial, en contraste con el 20% previo.
Art. 10	Modifica el artículo 27 de la Ley 1508 de 2012, permitiendo que las vigencias futuras comprometidas en APP no sean consideradas operaciones de crédito público , sino gastos de inversión , lo que facilita el endeudamiento sin reflejarlo en las cifras oficiales de deuda pública.
Art. 11	Este artículo busca trasladar al originador privado de un proyecto de Asociación Público-Privada (APP) el costo total de la revisión y evaluación en la etapa de factibilidad, asegurando que el Estado no asuma este gasto.
Art. 12	Modifica el artículo 34 de la Ley 1508 de 2012, estableciendo que, dos años antes de finalizar una concesión, se evaluará la posibilidad de adjudicar el proyecto a un originador privado , sin necesidad de una licitación pública abierta.
Art. 13	Aplicación retroactiva de la ley: Se establece que las modificaciones introducidas por esta ley afectarán los contratos de concesión vigentes , permitiendo su extensión y modificación sin necesidad de negociaciones formales.
Art. 14	Define la vigencia de la ley desde el momento de su publicación y deroga las disposiciones que sean contrarias a la misma.

3. CONSIDERACIONES DEL PONENTE SOBRE LOS ARTÍCULOS A MODIFICAR

ARTÍCULO 1º. Se introducen modificaciones al **parágrafo 1 del artículo 3 de la Ley 1508 de 2012**, ampliando el alcance de los proyectos que pueden desarrollarse bajo el esquema de **Asociaciones Público-Privadas (APP)**. De acuerdo con la redacción propuesta, se permitiría la ejecución de **proyectos departamentales, distritales o municipales** orientados a la construcción de **infraestructura social, hospitalaria, deportiva, educativa y ambiental**, además de iniciativas para

mitigar la pérdida de biodiversidad y enfrentar el cambio climático. Asimismo, se establece que la inversión mínima para estos proyectos no podrá ser inferior a **4.000 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV)**.

Si bien este artículo parece alinearse con los objetivos del **Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno del Presidente Gustavo Petro**, específicamente con lo dispuesto en el **Artículo 239**, que promueve el uso de APP para el desarrollo social, económico, productivo y ambiental del país, su implementación en estos términos genera profundas inquietudes. La norma en cuestión ya permitía el uso de APP tanto a nivel nacional como territorial, pero la modificación propuesta **amplia su aplicación sin incorporar los controles y garantías necesarias** para prevenir el riesgo de mala estructuración de proyectos, endeudamiento descontrolado de las entidades territoriales y posibles casos de corrupción.

Uno de los aspectos más preocupantes de esta modificación es que, al establecer un **monto mínimo de inversión de 4.000 SMLMV**, se genera una **exclusión sistemática de los municipios más pequeños** del país, que no cuentan con la capacidad fiscal para desarrollar proyectos de esta envergadura. Esto no solo limita el acceso a infraestructura en las regiones más vulnerables, sino que también **acentúa la desigualdad territorial**, ya que solo los municipios con mayores ingresos y capacidad de gestión podrán beneficiarse de estos esquemas.

Adicionalmente, la incorporación de sectores estratégicos como la **salud y la educación** dentro de las APP sin un marco regulatorio adecuado **abre la puerta a la privatización de servicios esenciales**, comprometiendo su acceso y calidad para los ciudadanos. Históricamente, cuando estos servicios han sido entregados a la administración privada sin una supervisión estatal efectiva, se han observado **tarifas más elevadas, menor cobertura y una disminución en la calidad de la prestación del servicio**.

Si bien la figura de las APP ha demostrado ser un **instrumento útil para complementar la inversión pública en infraestructura**, su implementación debe hacerse dentro de un marco regulatorio **rígido y transparente**, que garantice tanto la **sostenibilidad fiscal** como el **respeto por los derechos fundamentales de la ciudadanía**. La descentralización de estos proyectos sin una estructura de control y supervisión efectiva genera incertidumbre sobre la correcta administración de los recursos públicos y podría comprometer la estabilidad fiscal de los territorios.

si bien el **propósito del artículo 1 es fomentar la inversión privada en sectores estratégicos**, su redacción actual **no garantiza mecanismos de control adecuados** para evitar abusos, sobrecostos y desviaciones en la ejecución de los proyectos. **Se hace imperativa la reglamentación de esta norma con criterios estrictos de supervisión, viabilidad financiera y transparencia, que impidan que los intereses privados prevaalezcan sobre el interés público.**

ARTÍCULO 2º **amplía la posibilidad de extender los contratos de Asociaciones Público-Privadas (APP) más allá del plazo máximo de 30 años**, establecido en la ley 1508 de 2012 Ley APP siempre que se obtenga un concepto previo favorable del CONPES (para proyectos nacionales) o de la Secretaría de Planeación territorial (para proyectos en municipios y departamentos).

La experiencia de Colombia con concesiones viales ha demostrado que prolongar los contratos más allá de los 30 años no solo es innecesario, sino que ha generado sobrecostos y perjuicios económicos significativos para el país. La primera generación de concesiones, cuyos contratos fueron suscritos entre 1994 y 1997 bajo la supervisión del INVIAS, tuvo serios problemas de planeación y ejecución. **Benavidez**, en su estudio para la Corporación Andina de Fomento y Fedesarrollo, señala que siete de los once proyectos fueron adjudicados sin concurso, lo que dio lugar a proyectos dispersos,

inconexos y con múltiples fallas de estructuración. Esta falta de planeación y supervisión generó sobrecostos, atrasos en las obras y un modelo de concesiones ineficiente que, lejos de resolver las necesidades viales del país, comprometió recursos públicos sin una mejora significativa en la infraestructura.

Uno de los problemas recurrentes en las concesiones 4G ha sido la inclusión de adiciones presupuestales poco justificadas, lo que ha llevado a que muchos proyectos terminen costando el doble de lo previsto. Asimismo, señala que la supervisión inadecuada por parte de las entidades encargadas ha permitido que los concesionarios soliciten prórrogas y ajustes de tarifas con base en argumentos que no siempre tienen un sustento técnico sólido. En algunos casos, los contratos han sido renegotiados en condiciones desfavorables para el Estado, replicando los errores de las concesiones de primera generación que Benavidez ya había advertido.

Ejemplos concretos de sobrecostos y problemas financieros derivados de concesiones extendidas incluyen:

- **Bogotá-Villavicencio:** Incrementos en el costo del proyecto y prórrogas excesivas del contrato original debido a problemas geotécnicos y estructurales.
- **Desarrollo Vial de Medellín (Devimed):** Sobrecostos en el mantenimiento y operación de la vía, con ampliaciones del plazo contractual que han extendido la concesión de forma desproporcionada.
- **Siberia-La Punta-El Vino:** Retrasos y costos adicionales derivados de fallos en la estructuración del proyecto y en su adjudicación.
- **Desarrollo Vial del Norte:** La extensión de la concesión ha generado incrementos significativos en tarifas de peaje, afectando a los usuarios sin mejoras sustanciales en la vía.
- **Armenia-Pereira-Risaralda:** Problemas contractuales y aumentos en los costos de ejecución han generado mayores tiempos de concesión y peajes más altos.
- **Ruta del Sol II:** Adjudicada a Odebrecht, con sobrecostos superiores al 30% y un contrato anulado tras demostrarse corrupción. Su costo total superó los \$4,5 billones, con adiciones de más de \$1,5 billones.
- **Autopista de las Américas:** La falta de planeación y supervisión llevó a incumplimientos y sobrecostos millonarios, elevando el costo final a \$3,8 billones, con sobrecostos de \$1,2 billones.
- **Concesión del Túnel de La Línea:** Retrasos de más de una década y aumentos en los costos que han sido cubiertos con recursos públicos. Su costo total pasó de \$629.000 millones a más de \$2,9 billones.
- **Vía al Llano:** Continuos deslizamientos y problemas de mantenimiento han generado incrementos en el costo de operación y nuevas prórrogas, sumando sobrecostos de \$800.000 millones.
- **Transversal de las Américas:** Deficiencias en la estructuración y ejecución han llevado a una serie de adiciones contractuales que han elevado significativamente su costo total a \$2,5 billones,

con sobrecostos de \$900.000 millones.

- **Autopista al Mar 1 y 2:** Proyectos de cuarta generación que han requerido múltiples adiciones presupuestales, aumentando su costo total en más del 40%, alcanzando \$4,2 billones, con sobrecostos de \$1,5 billones.
- **Pacífico 1, 2 y 3:** Sobrecostos y modificaciones contractuales que han extendido los tiempos de concesión y elevado los peajes, afectando la competitividad de la región. Se estima que los tres tramos han superado los \$7 billones, con sobrecostos de \$2,3 billones.
- **Autopista Villavicencio-Yopal:** Retrasos significativos en la ejecución y prórrogas del contrato que han generado costos adicionales para el Estado, elevando el costo total del proyecto a \$3 billones, con sobrecostos cercanos a \$1 billón.

Estos casos evidencian que ampliar el plazo de las concesiones más allá de los 30 años solo traslada las ineficiencias y sobrecostos a los usuarios y al Estado, sin garantizar mejoras sustanciales en la infraestructura. La historia ya ha demostrado que este modelo ha sido perjudicial para el país, y repetirlo significaría asumir nuevamente los errores del pasado.

ARTÍCULO 4º. Por su parte busca aumentar las adiciones a los contratos para la ejecución de proyectos bajo asociaciones publico privadas pasándolos del 20% establecido en la ley 1508 al 50%, de igual manera las prórrogas en tiempo.

Con respecto a la propuesta de modificación de la ley 1508 de 2012, el aumento del límite de adiciones contractuales del 20% al 50% le representa una carga fiscal adicional para el Estado y un riesgo financiero significativo.

Comparativa Internacional de Límites de Adiciones Presupuestales

A nivel internacional, las adiciones contractuales en APP están sujetas a límites más estrictos para evitar sobrecostos y garantizar la eficiencia en la gestión de los recursos públicos. A continuación, se muestra una comparación del límite de adiciones permitidas en diferentes países de la región:

A continuación, se presenta una tabla comparativa de los límites de adiciones presupuestales en contratos de APP en algunos países de América Latina:

País	Límite de Adiciones Presupuestales
Chile	15%
Brasil	25%
Perú	20%
México	30%
Colombia (Actual)	20%

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "Principios Fundamentales en las Leyes APP: una revisión de América Latina y el Caribe", 2019.

- Colombia, con la reforma propuesta, tendría el límite más alto en la región en cuanto a adiciones presupuestales en APP, superando ampliamente a otros países.
- Chile y Perú han mantenido límites bajos (15%-20%) precisamente para evitar abusos y sobrecostos en infraestructura.
- Brasil y México, con límites más flexibles (25%-30%), han experimentado problemas de sobrecostos en concesiones viales, lo que ha llevado a reformas recientes para restringir la discrecionalidad en las ampliaciones contractuales.

El aumento del límite de adiciones al 50% puede fomentar prácticas de planificación deficiente y abrir la puerta a la fragmentación artificial de proyectos. Esto significa que muchas APP podrían estructurarse con presupuestos iniciales más bajos intencionalmente, con la certeza de que posteriormente podrían ampliarse hasta en un 50% sin necesidad de una nueva licitación. Casos como estos ya han ocurrido en el pasado en el país, como lo sucedido con:

- **Proyecto Vial el Vino Tobia Grande Puerto Salgar (1997):** El consorcio Magdalena Medio ofertó la mejor oferta más barata de los oferentes, con el paso del tiempo empezó a quitar elementos de la propuesta como puentes viaductos pontones Etc, 4 años más tarde el proyecto caducó y fue revertido al estado sin la realización de intervención alguna.
- **Ruta del Sol II (2010):**
 - Inicialmente presupuestada en \$2,5 billones, pero debido a adiciones y modificaciones, el Estado terminó asumiendo sobrecostos de \$4,8 billones, lo que representó un incremento del 92% sobre el valor inicial.
 - Esto derivó en problemas legales, sanciones y demandas por incumplimiento.

El modelo de APP exige una estructuración clara y detallada de los proyectos para minimizar la necesidad de modificaciones contractuales. Sin embargo, con el nuevo umbral del 50%, los concesionarios podrían verse incentivados a presentar proyectos con presupuestos y plazos subestimados, para luego solicitar ampliaciones sin necesidad de competir nuevamente en una licitación.

Consecuencias:

- Aumento del costo total de los proyectos sin justificación técnica.
- Menor control estatal sobre la ejecución y costos finales.
- Menos incentivos para que las empresas optimicen sus costos y tiempos.

Menos Oportunidades para Nuevos Competidores

Uno de los principios fundamentales de las APP es fomentar la competencia en el sector privado para que las concesiones sean adjudicadas a la mejor oferta en términos de calidad y costo. Sin embargo, si los contratos pueden extenderse en montos y plazos sin una nueva licitación, se reduce la posibilidad de que nuevos operadores ingresen al mercado.

Riesgo de Contratos "Eternos"

Si una APP puede extenderse más allá del 50% en costos y tiempo, se rompe el equilibrio entre riesgo y beneficio, permitiendo que un concesionario permanezca indefinidamente en la administración de un proyecto sin tener que competir nuevamente.

Consecuencia:

- Se consolidan monopolios privados, afectando la transparencia y la posibilidad de mejorar condiciones contractuales a favor del Estado.

Impacto en los Usuarios y la Tarificación: Cuando los proyectos APP experimentan sobrecostos por adiciones excesivas, estos costos suelen trasladarse a los usuarios mediante aumentos en tarifas o peajes.

Ejemplo: Peajes Elevados en Colombia

Proyecto	Costo Inicial	Sobrecosto por Adiciones	Incremento en Tarifas
Vía Bogotá - Villavicencio	\$2,3 billones	\$1,5 billones	60% en peajes
Autopista Medellín - Bogotá	\$3,1 billones	\$1,2 billones	45% en peajes
Túnel de La Línea	\$1,2 billones	\$800.000 millones	35% en tarifas

Contraloría General de la República, "Informe de gestión 2021 -2022 – CGR", (2022).

El incremento del límite de adiciones presupuestales y prórrogas en contratos de APP del 20% al 50% representa un riesgo significativo para la estabilidad fiscal del país, ya que podría generar sobrecostos millonarios no previstos, comprometiendo el presupuesto estatal. Además, la extensión excesiva de los contratos restringiría la competencia, impidiendo la entrada de nuevos oferentes y favoreciendo la consolidación de monopolios privados. La flexibilidad en la ampliación de costos ha sido históricamente utilizada para justificar sobrecostos y facilitar prácticas de corrupción, desviando recursos que podrían ser mejor utilizados en infraestructura de calidad. Asimismo, el impacto negativo sobre los ciudadanos sería directo, ya que el aumento en los costos de los proyectos terminaría trasladándose a los usuarios mediante mayores tarifas y peajes, encareciendo servicios esenciales sin garantizar mejoras en su calidad. Por estas razones, mantener el límite en el 20% es fundamental para preservar la transparencia, la eficiencia en la planeación y el control del gasto público en las Asociaciones Público-Privadas en Colombia.

La Ley 1508 de 2012, que estableció el régimen jurídico de las Asociaciones Público-Privadas (APP) en Colombia, introdujo una reducción en el límite de las adiciones presupuestales permitidas en los contratos de APP, pasando del 50% al 20% del valor inicialmente pactado. Esta modificación respondió a la necesidad de fortalecer la eficiencia, transparencia y sostenibilidad fiscal en la ejecución de proyectos de infraestructura.

Marco Normativo Anterior y Modificaciones Introducidas:

Antes de la promulgación de la Ley 1508 de 2012, el artículo 40 de la Ley 80 de 1993 permitía adiciones en los contratos estatales hasta por el 50% del valor inicial del contrato. Sin embargo, con la entrada en vigor de la Ley 1508, se estableció un límite más restrictivo del 20% para las adiciones en contratos de APP, reflejando la intención del legislador de reforzar la disciplina fiscal y la eficiencia en la ejecución de proyectos de infraestructura.

Esta medida se alinea con las mejores prácticas internacionales en la gestión de proyectos de infraestructura, donde se busca minimizar las modificaciones contractuales que puedan afectar la viabilidad y eficiencia de las inversiones públicas.

Razones para la Reducción del Límite de Adiciones Presupuestales:

- **Control de Sobrecostos:** Las adiciones presupuestales elevadas en contratos anteriores habían generado incrementos significativos en los costos de los proyectos, afectando la eficiencia en la gestión de recursos públicos. Al limitar las adiciones al 20%, se buscó mitigar el riesgo de sobrecostos y promover una planificación financiera más rigurosa.
- **Fomento de la Transparencia:** Reducciones en los límites de adiciones presupuestales buscan evitar prácticas que puedan comprometer la transparencia en la contratación pública, asegurando procesos más competitivos y equitativos.
- **Sostenibilidad Fiscal:** Al establecer límites más estrictos en las adiciones presupuestales, se pretende garantizar que los compromisos financieros del Estado sean manejables y no comprometan la estabilidad fiscal a largo plazo.

ARTÍCULO 7º. La modificación del Artículo 18 de la Ley 1508 de 2012 busca aumentar el margen permitido para adiciones presupuestales y prórrogas en tiempo dentro de los contratos de asociaciones público-privadas (APP) de iniciativa privada que requieren recursos públicos.

Principales cambios:

Aumento en el límite de adiciones presupuestales

Antes: Las adiciones no podían superar el 20% de los recursos públicos originalmente pactados.

Ahora: Se permite hasta un 50%, lo que significa que los proyectos pueden recibir recursos adicionales del Estado en proporciones mucho mayores.

Incremento en las prórrogas de tiempo:

Se establece que las prórrogas del contrato no podrán superar el 50% del plazo inicial, lo que implica que, si un contrato tenía una duración de 30 años, ahora podría extenderse hasta 45 años.

Se separan las adiciones presupuestales de las prórrogas, evitando que se acumulen ambas restricciones, lo que abre la puerta a contratos aún más largos y costosos.

Riesgos e implicaciones:

Retroceso al modelo de la Ley 80 de 1993, que permitía adiciones hasta del 50% y fue reformada precisamente por generar sobrecostos y desequilibrios contractuales.

Mayor carga fiscal: Si las adiciones aumentan hasta el 50%, los costos finales para el Estado pueden ser mucho mayores de lo inicialmente pactado, repitiendo errores de concesiones anteriores.

Proyectos más largos y costosos: Con plazos extendidos y más recursos públicos involucrados, el riesgo de proyectos ineficientes o poco rentables trasladados a los ciudadanos mediante peajes o impuestos es mayor.

Conclusión:

Este cambio incrementa la flexibilidad para los concesionarios y reduce el control estatal sobre costos y plazos, aumentando el riesgo de sobrecostos y proyectos con extensiones desproporcionadas. Volver al límite del 50% en adiciones presupuestales es un retroceso que contradice reformas previas hechas para evitar este tipo de excesos.

ARTÍCULO 9º: La modificación del Artículo 21 de la Ley 1508 de 2012 busca **aumentar la duración de los contratos de asociaciones público-privadas (APP) de iniciativa privada sin recursos públicos**, permitiendo prórrogas de hasta el 50% del plazo inicial, en contraste con el 20% previo.

Principales cambios:

Mayor tiempo para ejecución de las obras:

Se amplía el límite de prórrogas, lo que significa que proyectos que inicialmente durarían 30 años ahora podrían extenderse hasta 45 años.

Esto podría ser un indicio de ineficiencias en la planificación y ejecución, ya que más tiempo no siempre implica mejores resultados.

Riesgos e implicaciones:

Ejecuciones más largas y costosas: Aumentar la duración de los contratos sin un control estricto podría traducirse en mayores costos para los usuarios a través de peajes y tarifas de servicio.

Potencial reducción en la competencia: Prórrogas más largas limitan la oportunidad de que nuevos actores ingresen al sector con propuestas más eficientes y modernas.

Conclusión:

Aumentar el plazo de prórrogas al 50% del contrato inicial podría indicar falta de control en la ejecución de las obras, afectando la renovación y competitividad de la infraestructura concesionada. Si bien se mantiene la prohibición de adiciones presupuestales, la flexibilidad para modificar los contratos a través de inversiones privadas podría abrir la puerta a renegociaciones encubiertas, afectando el

equilibrio financiero de los proyectos.

ARTÍCULO 10º. Modifíquese el artículo 27 de la Ley 1508 de 2012, y el numeral 6 y 7 y el párrafo 2 del artículo 113 de la Ley 1955 de 2019, **en el que se pretende que las vigencias futuras para proyectos de asociación público-privadas en las entidades de orden territorial no sean operaciones de crédito público sin que se presupuesten como gastos de inversión.** Ello implica un cambio fundamental en la forma en que se registran estos compromisos financieros en el presupuesto.

Implicaciones del Cambio:

Reclasificación del gasto:

- Actualmente, las vigencias futuras son consideradas compromisos de gasto a largo plazo y, en muchos casos, se registran como operaciones de crédito público, ya que comprometen recursos futuros del Estado.
- La reforma busca eliminar esta clasificación y tratarlas como gastos de inversión, lo que reduciría el control y la supervisión sobre estos compromisos financieros.

Mayor flexibilidad para contratar proyectos de APP en entidades territoriales:

- Al no ser consideradas operaciones de crédito, las entidades territoriales podrían comprometer recursos futuros sin estar sujetas a las reglas y límites del endeudamiento público.
- Esto facilita la aprobación de proyectos sin los controles actuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo y la Ley de Sostenibilidad Fiscal.

Riesgo de desbalance fiscal:

- Las vigencias futuras son compromisos financieros que afectan presupuestos de años venideros. Si no se consideran operaciones de crédito, se podría generar una acumulación de obligaciones sin evaluar su impacto en la sostenibilidad fiscal.
- Esto puede llevar a situaciones en las que las administraciones futuras hereden grandes deudas sin una planeación adecuada.

Posible aumento en el endeudamiento oculto:

- Si las vigencias futuras no se registran como crédito público, las entidades pueden comprometer recursos sin reflejarlo en los indicadores de deuda, ocultando la real situación fiscal de los territorios.
- Esto podría llevar a escenarios donde, aunque el endeudamiento real aumente, las cifras oficiales muestran estabilidad financiera artificialmente.

Conclusión:

Esta reforma reduciría la transparencia fiscal y el control sobre el endeudamiento de las entidades territoriales, permitiendo compromisos de largo plazo sin restricciones. Si bien puede acelerar la contratación de proyectos, incrementa el riesgo de desbalance fiscal, sobreendeudamiento oculto y falta de planeación en la asignación de recursos futuros.

ARTÍCULO 12º. Modifica el artículo 34 de la Ley 1508 de 2012, La modificación del procedimiento para la finalización de contratos de concesión y proyectos de Asociación Público-Privada (APP) introduce cambios clave que pueden afectar la gestión de la infraestructura concesionada en Colombia.

Diferencias entre la norma actual y la propuesta

Aspecto	Norma Anterior	Nueva Propuesta
Proceso antes de finalizar el contrato	Se realizaba un estudio para determinar si se abriría una nueva licitación o si el proyecto revertía al Estado.	Se permite la presentación de propuestas privadas dentro del proceso, permitiendo la adjudicación directa a nuevos concesionarios.
Opciones tras el estudio	Licitación pública o reversión al Estado.	Licitación pública, evaluación de iniciativa privada o reversión.
Contratos de plazo variable	No especificaba un mecanismo para prever la finalización.	Un interventor estimará la fecha tentativa de finalización y notificará con dos años de anticipación.

Implicaciones del Cambio:

a) Riesgo de Adjudicaciones Directas en Lugar de Licitación Pública

- La inclusión de la opción de evaluar propuestas privadas antes de decidir abrir una licitación podría llevar a que ciertos proyectos se adjudiquen de manera directa, sin competencia real.
- En concesiones anteriores, la falta de competencia ha resultado en mayores costos y menor eficiencia en la prestación del servicio.

b) Posible Favorecimiento a los Concesionarios Actuales

- Bajo la nueva norma, un concesionario puede presentar una iniciativa privada y ser favorecido en la renovación del contrato, sin que necesariamente se abra el mercado a nuevos oferentes.
- Esto podría derivar en prórrogas encubiertas de contratos bajo el nombre de "nuevas APP", lo que limita la posibilidad de obtener mejores condiciones en una licitación abierta.

c) Cambios en la Planificación y Supervisión

- Se introduce un mecanismo de control para contratos de plazo variable, lo cual mejora la previsibilidad, evitando que el contrato termine de manera abrupta.
- Sin embargo, la forma en que se anticipa la finalización del contrato puede usarse para justificar prórrogas y renegociaciones, algo que ha ocurrido con contratos que terminaban y luego fueron modificados para extender su vigencia.

Conclusión

El cambio propuesto reduce la certeza de que los proyectos sean licitados abiertamente, al abrir la puerta a iniciativas privadas que pueden evitar la competencia. Si bien la nueva norma introduce un control más claro sobre la finalización de contratos de plazo variable, su aplicación debe estar acompañada de garantías de transparencia para evitar que se convierta en un mecanismo de prórrogas indirectas en beneficio de concesionarios existentes. Puesto que en Colombia ya hay 8 contratistas que ostentan el control sobre las vías del país, mismas que tienen repartidas y adjudicadas incluso por 50 años, el Oligopolio de las concesiones viales en el país es un hecho, según fuentes consultadas en la página web de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI).

ARTÍCULO 13º. Aplicación retroactiva de La Ley. Esta ley se aplicará a los contratos vigentes suscritos con anterioridad a la vigencia de la presente ley, ya sean de concesión, o bajo la modalidad de concesión por asociación público-privada, **de forma retroactiva.**

Evaluación del Artículo 13: Aplicación Retroactiva y sus Implicaciones en la Gestión Contractual

La modificación propuesta en el Artículo 14 establece la aplicación retroactiva de las nuevas disposiciones a los contratos vigentes de concesión y de Asociaciones Público-Privadas (APP). Esta medida genera riesgos significativos en términos de seguridad jurídica, impacto fiscal y supervisión estatal, dado que permite modificar unilateralmente acuerdos contractuales ya establecidos, lo que altera la estabilidad y previsibilidad del marco normativo en infraestructura.

Impacto en la Seguridad Jurídica y Estabilidad Contractual:

Un principio fundamental del derecho administrativo y contractual es que las modificaciones normativas no pueden alterar de manera retroactiva los contratos ya firmados, salvo en casos excepcionales y bajo condiciones previamente establecidas. La aplicación retroactiva de esta ley generaría:


Inseguridad jurídica: La modificación unilateral de contratos vigentes puede desencadenar demandas de los concesionarios, alegando vulneración de sus derechos adquiridos y cambios imprevistos en las condiciones contractuales.

<p>Afectación de la confianza inversionista: Los inversionistas y financiadores de infraestructura pueden percibir a Colombia como un entorno de alto riesgo regulatorio, lo que encarecería la financiación de futuros proyectos y reduciría el interés del sector privado en participar en APP.</p> <p>Riesgo Fiscal y Compromiso de Recursos Públicos El Ministerio de Hacienda cumple un papel crucial en la evaluación del impacto fiscal de proyectos de infraestructura. Sin embargo, la aplicación retroactiva de esta norma podría generar:</p> <p>Pérdida del control fiscal: Se permite que contratos vigentes modifiquen sus condiciones sin un análisis detallado del impacto fiscal.</p> <p>Incremento del gasto público: La posibilidad de ampliar el financiamiento estatal en proyectos que inicialmente debían ser financiados en mayor medida por el sector privado aumenta la carga sobre el Estado, lo que puede afectar otras prioridades presupuestarias.</p> <p>Revisión de vigencias futuras sin control técnico: Los compromisos financieros adquiridos podrían ser modificados sin una evaluación estructurada, afectando la sostenibilidad fiscal a mediano y largo plazo.</p> <p>Pérdida de Supervisión y Planeación en los Contratos de Infraestructura El marco normativo actual exige que las modificaciones contractuales en APP sean evaluadas por entidades como Planeación Nacional, la Contraloría General de la República y la Superintendencia de Transporte. La aplicación retroactiva de esta norma podría generar:</p> <p>Reducción del control sobre los costos y ejecución de proyectos: Sin la evaluación de entidades técnicas, las modificaciones podrían permitir la ampliación de costos y tiempos sin justificación clara.</p> <p>Mayor discrecionalidad en modificaciones contractuales: Se habilita a los concesionarios para renegociar términos contractuales en condiciones favorables para ellos, sin que se garantice una contraprestación equitativa para el Estado.</p> <p>Implicaciones en la Financiación Estatal de Proyectos APP La aplicación retroactiva de la norma permitiría que proyectos ya adjudicados aumenten su dependencia de recursos públicos. Entre los cambios más relevantes se encuentran:</p> <p>Incremento del financiamiento estatal: La participación del Estado en APP aumentaría del 30% al 40%, lo que representa una mayor presión sobre el gasto público.</p> <p>Mayores adiciones presupuestales: Se permitirían incrementos de hasta el 50% en los valores</p>	<p>iniciales de los contratos, lo que podría derivar en sobrecostos significativos.</p> <p>Extensión de contratos sin competencia: Las concesiones podrían prorrogarse hasta un 50% más del plazo inicial sin necesidad de abrir un nuevo proceso licitatorio, reduciendo la posibilidad de mejorar condiciones para el Estado y la ciudadanía.</p> <p>Riesgos para la Gestión de Infraestructura La aplicación retroactiva de esta ley genera múltiples riesgos en términos de seguridad jurídica, sostenibilidad fiscal y eficiencia en la ejecución de proyectos. Los principales problemas incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generación de litigios contra el Estado por parte de concesionarios afectados. • Pérdida de control fiscal, comprometiendo recursos sin una evaluación adecuada. • Debilitamiento de la supervisión estatal, reduciendo el control sobre costos y tiempos. • Ampliación de beneficios para concesionarios sin garantías de mejoras en infraestructura. <p>Por estas razones, se recomienda eliminar la aplicación retroactiva de la norma y garantizar que cualquier modificación contractual en APP se haga bajo estrictos criterios técnicos, financieros y de supervisión, con el fin de proteger los recursos públicos y evitar sobrecostos injustificados.</p> <p>4. Proposición: Con fundamento en las razones aquí expuestas, propongo de manera respetuosa a los honorables senadores de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del Senado dar ARCHIVO al Proyecto de Ley Número 311/2025 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".</p> <p>Atentamente,</p> <p><i>A. Avello-E.</i></p> <p>AIDA AVELLA ESQUIVEL Senadora de la República Pacto Histórico - Unión Patriótica</p>
--	---

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PROPUESTO PARA CUARTO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 155 DE 2025 SENADO, 100 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se crea el Festival de Artes, Culturas, Música y Tradiciones Campesinas del Mundo en el departamento de Boyacá.

<div data-bbox="402 1705 506 1772" style="text-align: center;">  <p>Hacienda</p> </div> <p>2. Despacho del Viceministro General</p> <p>LIDIO GARCÍA TURBAY Senador de la República CONGRESO DE LA REPÚBLICA Carrera 7 No. 8-68. Edificio Nuevo del Congreso Bogotá D.C.,</p> <p style="text-align: right;">Radicado entrada No. Expediente 16272/2026/OFI</p> <p>Asunto: Concepto al informe de ponencia propuesto para cuarto debate del Proyecto de Ley No.155 de 2025 Senado, 100 de 2024 Cámara "por medio de la cual se crea el Festival de Artes, Culturas, Música y Tradiciones Campesinas del Mundo en el departamento de Boyacá."</p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para el cuarto debate del proyecto de ley del asunto en los siguientes términos:</p> <p>El proyecto de ley, de iniciativa congresional, tiene como objeto, según su artículo 1º "(...) exaltar a la figura campesina, por su valiosa contribución a la soberanía alimentaria y a la sociedad en general, fomentando la preservación y difusión de las artes, la diversidad cultural, la música y las tradiciones campesinas; fortaleciendo lazos de unión y cooperación entre las comunidades campesinas locales y del mundo."²</p> <p>Para tal fin, la iniciativa propone la creación del Festival de Artes, Cultura, Música y Tradiciones Campesinas del Mundo en el departamento de Boyacá, como un espacio destinado a exaltar y visibilizar las expresiones culturales, artísticas y musicales vinculadas a la vida rural y al legado del campesinado. En este sentido, el proyecto contempla que dicho festival se realice de manera anual durante el mes de junio, con el propósito de rendir homenaje a la contribución histórica, social y productiva de las comunidades campesinas.</p> <p>Por su parte, el artículo 7º autoriza al Gobierno Nacional para que, en el marco de sus competencias y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, pueda concurrir con la ejecución de las actividades y acciones asociadas a la celebración.</p> <p>En consecuencia, el artículo 7º dispone lo siguiente:</p> <p>Artículo 7. Disponibilidad presupuestal. Autorícese al Gobierno Nacional y a la Gobernación de Boyacá, para incorporar dentro de sus Presupuestos, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto del Mediano Plazo, las partidas presupuestales necesarias para la realización, conservación y sostenibilidad del Festival de Artes, Culturas, Música y Tradiciones Campesinas del Mundo en el Departamento de Boyacá.</p> <p>Parágrafo. Autorícese a las entidades territoriales para celebrar convenios con las personas naturales o jurídicas de derecho privado permitidas por la Ley, para la financiación del Festival contemplado en la presente Ley."</p>

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.14.
² Gaceta No.128 de 24 de febrero de 2026; pag. 19.

configuración del derecho, pues, según lo ha precisado esta Corporación, tales gastos podrán ser efectuados o no por el Gobierno Nacional, quien determinará si define las partidas y apropiaciones necesarias al momento de ejercer su iniciativa en materia de gasto público. (...)»⁶

En consonancia con lo anterior, resulta necesario que el articulado del proyecto de ley se conserve en términos de "autorícese", so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, por cuenta de la violación a la iniciativa gubernamental en materia de gasto público. Al respecto, en Sentencia C-755 de 2014⁷, se indicó lo siguiente:

"... el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario, se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiar recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional. De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público..." (énfasis fuera del texto).

Por lo anterior, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, artículo 7º, rinde concepto favorable respecto del proyecto de ley del asunto, indicando que el mismo no general impacto fiscal para la nación, en tanto se mantenga en términos potestativos conforme las consideraciones expuestas en el presente documento para efecto de las deliberaciones legislativas que procedan.

Así mismo, se manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente

Firmado digitalmente por:
LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO
LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Viceministro General (E)
DGPPN/OAJ

Proyecto: Johanna Alejandra Arias Jaramillo - Oficina Asesora de Jurídica
Revisó: Fabiola Rojas Simbaqueba - Oficina Asesora de Jurídica
Aprobó: Rosa Dory Chaparro Espinosa - Jefe Oficina Asesora de Jurídica
Copia: Dr Diego Alejandro González González. Secretaria General del Senado de la República.

⁶M.P. Dra. María Victoria Calle Correa
⁷Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-755 de 2014, MP Gloria Stella Ortiz Delgado

CONTENIDO

Gaceta número 243 - lunes, 6 de abril de 2026

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia de archivo para primer debate al proyecto de ley número 311 de 2025 Senado, por medio de la cual se modifica el régimen jurídico de las asociaciones público privadas y se dictan otras disposiciones. 1

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para cuarto debate del proyecto de ley número 155 de 2025 Senado, 100 de 2024 Cámara, por medio de la cual se crea el Festival de Artes, Culturas, Música y Tradiciones Campesinas del Mundo en el departamento de Boyacá. 5

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026