



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° 87

Bogotá, D. C., lunes, 9 de febrero 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

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO CÁMARA COLOMBIANA DE LA INFRAESTRUCTURA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 311 DE 2025 SENADO

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



CÁMARA COLOMBIANA
DE LA INFRAESTRUCTURA

Bogotá D.C., 6 de febrero de 2026

Honorables Senadores
ESTEBAN QUINTERO CARDONA
MAURICIO GIRALDO
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ
MARÍA FERNANDA CABAL
ANDRÉS GUERRA
ENRIQUE CABRALES BAQUERO
CIRO RAMÍREZ CORTÉS
Ponentes
SENADO DE LA REPÚBLICA

Honorables Representantes
YULIETH ANDREA SÁNCHEZ
ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ
JHON JAIRO BERRÍO LÓPEZ
Ponentes
CÁMARA DE REPRESENTANTES

Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
SENADO DE LA REPÚBLICA

Doctor
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General
CÁMARA DE REPRESENTANTES

Ref.: Observaciones al proyecto de ley 311 de 2025S, "Por medio del cual se modifica el régimen jurídico de las asociaciones público-privadas y se dictan otras disposiciones". -

Respetados parlamentarios y secretarios,

De manera atenta, en nombre del gremio de la infraestructura, por medio de la presente remitimos nuestros comentarios frente al proyecto de ley 311 de 2025S, "Por medio del cual se modifica el régimen jurídico de las asociaciones público-privadas y se dictan otras disposiciones"

con el propósito de formular observaciones y recomendaciones orientadas a fortalecer el marco normativo aplicable al desarrollo de proyectos de infraestructura bajo el esquema de APP.

En los siguientes numerales, planteamos las consideraciones del gremio:

1. Comentarios al artículo 1

El artículo 1 del proyecto adiciona un párrafo al artículo 3 de la Ley 1508 de 2012, en los siguientes términos: *“Quien desarrolle proyectos de Asociación Público Privada relacionados con la prestación de un servicio público, tendrá el deber de mejorar de forma continua la prestación de dichos servicios respecto a infraestructura y calidad”*.

La disposición propuesta resulta excesivamente amplia y genérica, en tanto consagra un deber indeterminado de “mejora continua” sin delimitar su alcance, contenido o criterios de exigibilidad. Una redacción de esta naturaleza podría interpretarse como la imposición de obligaciones adicionales a las previstas contractualmente, alterando el esquema de asignación de riesgos y el equilibrio económico propio de los contratos de Asociación Público-Privada.

Al respecto, debe recordarse que el contratista se encuentra obligado a ejecutar exclusivamente las prestaciones, niveles de servicio y estándares de calidad definidos en el respectivo contrato, en los términos allí pactados. Por lo anterior, se recomienda precisar el alcance de la obligación o, en su defecto, armonizarla expresamente con el marco contractual, a fin de evitar interpretaciones que generen cargas indeterminadas o responsabilidades no previstas.

2. Comentarios al artículo 2

El artículo 2 del proyecto modifica el artículo 6 de la Ley 1508 de 2012, el cual señal:

***“ARTÍCULO 6. Plazo de los contratos para proyectos de asociación público privada. Los contratos para la ejecución de proyectos de asociación público privada, tendrán un plazo máximo de treinta (30) años.
(...)”***

Se observa que el texto propuesto elimina la expresión actualmente contenida en la norma vigente *“incluidas las prórrogas”*. Dicha supresión resulta importante, por cuanto su ausencia genera incertidumbre respecto de si las prórrogas se encuentran o no comprendidas dentro del término máximo previsto por la ley.

Esta falta de precisión puede dar lugar a diferentes interpretaciones sobre el alcance temporal de los contratos y generar dudas respecto de si las prórrogas se encuentran comprendidas dentro del término máximo.

Por otro lado, la modificación al artículo incorpora a los entes territoriales, alineándose con la posibilidad de celebrar APP a nivel territorial según lo previsto por la reforma.

No obstante, sería recomendable que, en la reglamentación, se precise de manera explícita cuál es el organismo territorial competente según el tipo de proyecto o entidad, a fin de evitar interpretaciones ambiguas y garantizar la correcta aplicación del procedimiento de concepto previo.

3. Comentarios al artículo 3

Este artículo modifica el artículo 7 de la Ley 1508 de 2012, estableciendo que las adiciones y prórrogas a los contratos de APP solo podrán realizarse después de los primeros tres (3) años y hasta antes del último año del plazo inicialmente pactado:

***“ARTÍCULO 7.** Adiciones y prórrogas de los contratos para proyectos de asociación público privada. Sólo se podrán hacer adiciones y prórrogas relacionadas directamente con el objeto del contrato, después de transcurridos los primeros tres (3) años de su vigencia y hasta antes del último año del plazo inicialmente pactado en el contrato”.*

Si bien esta modificación aclara los límites temporales para realizar adiciones y prórrogas, podría generar dudas prácticas sobre qué tipo de cambios se consideran *“directamente relacionados con el objeto del contrato”* cuando queda poco tiempo para ejecutarlos, dado que la norma no especifica criterios concretos para determinar su aplicación en estos casos.

4. Comentarios al artículo 6

El artículo 6 del proyecto adiciona un párrafo al artículo 16 de la Ley 1508 de 2012, en el cual se establece: ***“PARÁGRAFO.** Para el trámite y evaluación de las asociaciones público-privadas de iniciativa privada, acorde con la complejidad de cada proyecto, los plazos para la evaluación establecidos en el presente artículo podrán suspenderse o reducirse, de conformidad con las necesidades de la entidad”.* No obstante, consideramos que esta disposición no soluciona la problemática identificada, consistente en que los procesos de evaluación suelen exceder el plazo máximo legalmente establecido. En efecto, la suspensión de la evaluación implica la detención de las actividades, lo cual no atiende el problema de fondo ni garantiza la finalización oportuna del proceso.

Asimismo, indicar que el plazo puede ser menor resulta innecesario, en la medida en que el artículo ya prevé que se trata de plazos máximos.

En ese sentido, consideramos indispensable que la norma permita de manera expresa la prórroga del plazo de evaluación por un periodo superior a la mitad del plazo inicial, cuando las particularidades del proyecto o la complejidad técnica así lo requieran. Esta disposición permitiría ajustar el trámite y la evaluación a la realidad de los proyectos y evitaría interpretaciones que generen incertidumbre o dilaciones adicionales.

Sumado a lo anterior, sugerimos se elimine del referido párrafo la expresión “*de conformidad con las necesidades de la entidad*”, dado que se trata de una expresión amplia que no define criterios claros para su aplicación, lo cual podría dar lugar a decisiones discrecionales por parte de la entidad contratante.

Finalmente, teniendo en cuenta que el artículo 6 del proyecto se limita a adicionar un párrafo al artículo 16 de la Ley 1508 de 2012, se sugiere que el texto del proyecto incorpore únicamente el párrafo propuesto, sin transcribir la totalidad del artículo, con el fin de evitar interpretaciones según las cuales se estaría proponiendo una modificación integral del artículo y de facilitar la comprensión del alcance real del ajuste normativo.

5. Comentarios al artículo 8

El artículo 8 del proyecto adiciona dos párrafos al artículo 19 de la Ley 1508 de 2012, por lo que sugerimos respetuosamente que se incluyan únicamente los párrafos propuestos y no la transcripción completa del artículo, con el fin de delimitar con mayor claridad el alcance de la modificación y facilitar la comprensión del ajuste normativo.

Con respecto al párrafo 1, el cual establece: “*Para efectos del alcance del desembolso de recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades territoriales, o de cualquier otra entidad estatal, o de otros fondos públicos, no se entenderán como tales, e independientemente del tipo de iniciativa de asociaciones público-privada, los recursos provenientes del Fondo de Pasivos Contingentes de que trata la Ley 448 de 1998 y las demás normas que la modifiquen*”, recomendamos ajustar la denominación del fondo, toda vez que el nombre correcto es “Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales”.

En cuanto al párrafo 2, el cual señala: “*Se entenderán como recursos de explotación económica del proyecto todos aquellos generados por el uso, explotación y disposición de la respectiva infraestructura concedida, entre ellos los recursos que se causan con ocasión del canon de arrendamiento por el uso que haga la entidad estatal de la respectiva infraestructura; así como también otra clase de recursos públicos como la valorización y otras contribuciones que no ingresen directamente al respectivo presupuesto de la entidad y/o de un fondo público, caso en el cual tales recursos podrán girados y ser administrados mediante contrato de fiducia con destinación a la ejecución del proyecto de asociación público privada*”, sugerimos revisar la redacción con el fin de mejorar su claridad y precisar los supuestos en los cuales la entidad estatal puede arrendar la infraestructura concesionada.

6. Comentarios al artículo 10

Este artículo modifica el artículo 27 de la Ley 1508 de 2012, así como los numerales 6 y 7 y el párrafo 2 del artículo 113 de la Ley 1955 de 2019. Sin embargo, no se identifica la modificación propuesta respecto de la Ley 1508, dado que corresponde al mismo texto vigente.

Por otra parte, se recomienda eliminar el primer párrafo del parágrafo segundo, el cual dispone: *“Para la presentación de estos proyectos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público se deberá contar con la validación financiera por parte de alguna de las entidades financieras públicas de segundo piso o estructuradoras públicas del orden nacional”*, toda vez que el párrafo siguiente regula el mismo supuesto, incorporando además la posibilidad de que dicha validación sea realizada por una entidad financiera o estructuradora, ya sea del orden nacional o territorial, lo que hace innecesaria la duplicidad normativa.

7. Comentarios al artículo 11

El artículo 11 del proyecto adiciona un parágrafo al artículo 7 de la Ley 1882 de 2018, el cual reproduce en su integridad el contenido del artículo 19 de la misma ley, con excepción de su último inciso, que no fue incorporado en el parágrafo propuesto. Dicho inciso establece que: *“Finalizada la evaluación del proyecto, se procederá a la liquidación del patrimonio autónomo y sus excedentes, si los hubiere, serán consignados a orden del Tesoro Nacional”*.

Esta modificación genera incertidumbre respecto del alcance y las condiciones para la liquidación del patrimonio autónomo. Si la intención es dotar de mayor precisión normativa, debería indicarse de manera expresa que la liquidación procede tanto una vez finalizada la evaluación del proyecto, como en el evento en que el originador desista de la iniciativa durante dicho proceso, en coherencia con la finalidad y la naturaleza del patrimonio autónomo dentro del proceso de estructuración de las iniciativas privadas.

8. Comentarios al artículo 12

Este artículo modifica el artículo 34 de la Ley 1508 de 2012 y establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 34. Contratos vigentes. *Por lo menos dos (2) años antes de la finalización de los contratos de concesión vigentes a la expedición de la presente ley o de los contratos de Asociación Público Privada que se celebren, la entidad pública contratante preparará el estudio que le permita tomar la decisión de iniciar el proceso para la celebración de un nuevo contrato o adelantará la evaluación de la propuesta presentada por un originador privado en el marco de un nuevo proyecto de asociación público privada, así como la adjudicación del respectivo contrato de concesión. Esto, sin perjuicio de la posibilidad de permitir que el proyecto revierta a la entidad pública contratante.*

(...)”. (énfasis añadido)

La redacción propuesta podría interpretarse de manera restrictiva, como si la evaluación de una propuesta de APP que incluya infraestructura actualmente concesionada solo pudiera iniciarse dentro de los dos años previos a la terminación del contrato vigente, o exclusivamente en el momento en que se adelante este análisis específico.

Tal interpretación resultaría contraria al marco normativo, pues desconoce la posibilidad de evaluar iniciativas privadas que incorporen infraestructura concesionada siempre que dicha infraestructura se incorpore al alcance del nuevo contrato una vez se produzca la reversión al Estado.

Por lo anterior, sugerimos precisar expresamente que la evaluación de propuestas de APP puede realizarse con antelación a los dos años previos a la terminación del contrato vigente, garantizando así la correcta planeación de los proyectos.

En atención a los comentarios señalados en líneas precedentes, consideramos importante que el Honorable Senado de la República y la Honorable Cámara de Representantes puedan valorar estos aspectos con el propósito de fortalecer el marco normativo aplicable a las asociaciones público-privadas y garantizar la claridad y seguridad jurídica en la ejecución de los proyectos de infraestructura.

Con todo comedimiento,



JUAN MARTÍN CAICEDO FERRER
Presidente Ejecutivo

VPJ/DF