

Comentarios al Proyecto de Ley 083 de 2025 Senado y 102 de 2025 Cámara - Presupuesto General de la Nación 2026

1 mensaje

Daniela Villa <dvilla@colcapital.org>

2 de septiembre de 2025, 11:23 a.m.

Para: comision.tercera@senado.gov.co, comision.tercera@camara.gov.co, comision.cuarta@senado.gov.co, comision.cuarta@camara.gov.co

Buenos días

Mediante la presente me permito radicar los comentarios de la Asociación Colombiana de Capital Privado- Colcapital al Proyecto de Ley 083 de 2025 Senado y 102 de 2025 Cámara - Presupuesto General de la Nación 2026 con el fin de que sean tenidos en cuenta en la discusión.

Quedo atenta a cualquier duda o información que sea necesaria de nuestra parte.

Cordialmente

--



Daniela Villa Márquez

Coordinadora Jurídica ColCapital
Móvil: (57) 3148120229
Teléfono: (571) 390 66 80 y (571) 390 67 07
Dirección: Calle 72 No. 8-24, Oficina 602
Bogotá, Colombia
www.colcapital.org

Bogotá D.C, 2 de septiembre de 2025

Doctor
RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario
COMISIÓN TERCERA DEL SENADO
Ciudad

Doctor
ALFREDO ROCHA ROJAS
Secretario
COMISIÓN CUARTA DEL SENADO
Ciudad

Doctora
ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
Secretaria
COMISIÓN TERCERA DE LA CÁMARA
Ciudad

Doctora
CLAUDIA PATRICIA SANTAMARIA
Secretaria
COMISIÓN CUARTA DE LA CÁMARA
Ciudad

Asunto: Comentarios al Proyecto de Ley 083 de 2025 Senado y 102 de 2025
Cámara - Presupuesto General de la Nación 2026

Respetados señores Secretarios,

En nombre de la Asociación Colombiana de Capital Privado y Capital Emprendedor (ColCapital), siguiendo lo establecido en el artículo 230 y 231 de la Ley 5º de 1992 y con el propósito de contribuir al desarrollo de un marco regulatorio inclusivo y preciso, que maximice las oportunidades de desarrollo de los colombianos, nos permitimos presentar nuestros comentarios respecto del proyecto de ley de la referencia y particularmente al artículo 88 relativo al tratamiento de las vigencias futuras.

Como se procede a explicar, respetuosamente solicitamos la supresión de este artículo dado que su adopción sería innecesaria e implicaría una vulneración de situaciones jurídicas consolidadas, un desconocimiento de la reserva orgánica del legislador en materia presupuestal y una afectación al principio de coherencia macroeconómica que rige la programación y ejecución del gasto público.

- 1. La propuesta del artículo 88, introduce un cambio paradigmático y riesgoso en la forma en que se gestionan las obligaciones contractuales en los proyectos a través de la figura de APP.**

El mecanismo propuesto del artículo 88 plantea una flexibilidad altamente riesgosa, pues desvincula el flujo presupuestal del proyecto del cumplimiento efectivo del contrato -como actualmente ordena la ley- y en su lugar, reduce dicho flujo a las consideraciones subjetivas de las entidades. Así, en lugar de mantener la exigencia de cumplimiento como condición para la ejecución del gasto, el proyecto normativo establece que basta con consideraciones sobre en qué consisten los “gastos prioritarios del sector transporte” para reprogramar las vigencias futuras. Esto debilita el vínculo entre ejecución y pago, y desvirtúa uno de los pilares del régimen APP, consignado en el artículo 5º de la Ley 1508 de 2012: el pago contra cumplimiento.

Con base en lo anterior, la propuesta establecida en el artículo 88 rompe con uno de los pilares de la ley 1508 de 2012 mediante el cual se establece una relación de causalidad y condicionamiento directo: el pago se genera únicamente cuando el contratista cumple con los hitos y estándares de calidad previamente acordados. Este mecanismo de retribución condicionada a requisitos objetivos, previamente acordados es la piedra angular de la estructura de las Asociaciones Público Privadas que actualmente protege los recursos públicos al garantizar que la retribución esté directamente ligada a la entrega de infraestructura funcional y de calidad. **Lo anterior deriva en una pérdida de objetividad en el mecanismo de retribución dejando un margen a la discrecionalidad de cada entidad y abre la puerta para que mediante una decisión unilateral y sin criterios definidos previamente se establezca el movimiento de los flujos presupuestales.**

La propuesta también incrementa significativamente el riesgo de ineficiencia. Al desvincular el pago del cumplimiento, se reduce el incentivo del contratista para adherirse a los plazos y estándares de calidad. Si los pagos pueden ser reprogramados con base en criterios subjetivos y las condiciones contractuales pueden ser modificadas de manera unilateral la disciplina en la ejecución del proyecto se deteriora, lo que podría derivar en retrasos y sobrecostos. Esto no solo compromete el principio de responsabilidad fiscal, sino que también expone al Estado a posibles litigios.

Asimismo, se genera un ambiente de inseguridad jurídica. La ambigüedad en las condiciones de pago podría llevar a un aumento de procesos litigiosos por falta de cumplimiento de las condiciones contractuales, lo que resultaría en un gasto significativo de recursos públicos no sólo en términos económicos, sino también en costos administrativos y la pérdida de eficiencia en los equipos de trabajo. En los nuevos proyectos, esta falta de claridad podría desalentar las nuevas inversiones ya que los pagos dependerían de criterios no definidos y subjetivos.

En síntesis, la propuesta del artículo 88 es regresiva porque sustituye un mecanismo objetivo, automático y legalmente sólido, por una flexibilización que introduce la subjetividad y el riesgo en la gestión del gasto público. Esto no solo debilita el vínculo esencial entre pago y cumplimiento que rige las APP, sino que también pone en peligro la eficiencia y la legalidad del gasto, pilares fundamentales de la gestión fiscal en Colombia.

I. El artículo es inconveniente, pues desconoce el Principio de Coherencia Macroeconómica y puede tener consecuencias indeseables sobre la reputación fiscal del país

El artículo 20 del Estatuto Orgánico del Presupuesto establece el principio de coherencia macroeconómica, conforme con el cual las decisiones presupuestales —incluyendo su formulación, aprobación, modificación y ejecución— deben ser consistentes con las metas macroeconómicas definidas por el Gobierno en armonía con la Junta Directiva del Banco de la República. Dicho principio constituye una garantía de que la política fiscal y presupuestal se articule con la estabilidad económica general, la sostenibilidad de las finanzas públicas y el balance entre ingresos y gastos del Estado.

La figura de la recomposición presupuestal para introducir una “redistribución” de vigencias futuras desconoce este principio, en la medida en que carece de motivación y de respaldo en estudios técnicos, generando múltiples riesgos:

A. Impacto de la reprogramación sobre la planeación fiscal y el Marco Fiscal de Mediano Plazo

La reprogramación de compromisos plurianuales sin evaluar su incidencia en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de Mediano Plazo produce distorsiones en la planeación fiscal, altera la trayectoria de gasto público y compromete la sostenibilidad de las metas fiscales previamente adoptadas. El principio de coherencia macroeconómica exige que cualquier variación en la programación de recursos esté debidamente sustentada y en consonancia con los objetivos de la política fiscal, evitando presiones adicionales sobre el déficit, la deuda pública o la liquidez estatal (arts. 7, 20 y 21 del Decreto 111 de 1996).

B. Riesgos macroeconómicos derivados de la ausencia de análisis agregados

La omisión de estudios técnicos integrales que valoren el impacto de la reprogramación de vigencias futuras sobre variables centrales como crecimiento, inflación, balance fiscal y capacidad de pago, impide prever efectos sistémicos y adoptar medidas de mitigación. El Estatuto Orgánico del Presupuesto dispone que tanto la programación como la ejecución del gasto deben observar la consistencia con las metas macroeconómicas y la política de sostenibilidad fiscal, lo cual exige un análisis agregado y no una valoración aislada de los efectos presupuestales.

C. Erosión de la confianza y riesgos para la reputación fiscal del país

La falta de coordinación entre la modificación de vigencias futuras y los instrumentos de planeación macroeconómica debilita la credibilidad de la política fiscal, afectar la confianza de inversionistas y organismos multilaterales, y dificultar el cumplimiento de compromisos internacionales en materia de disciplina fiscal y estabilidad macroeconómica.

En consecuencia, el proyecto de norma vulnera de manera directa el principio de coherencia macroeconómica al habilitar la redistribución de vigencias futuras mediante recomposición presupuestal sin un análisis integral de impacto, sin motivación suficiente y sin estudios técnicos que aseguren la alineación de la política presupuestal con los objetivos de estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas.

II. El artículo es inconstitucional, por desconocer la protección superior de las situaciones jurídicas consolidadas bajo contratos APP

A. Desconocimiento del artículo 58 de la Constitución

El artículo 58 de la Constitución Política consagra la protección de los derechos adquiridos y de las situaciones jurídicas consolidadas, de manera que las normas posteriores no puedan menoscabar expectativas legítimas nacidas bajo un marco legal previo. Así, la jurisprudencia constitucional ha insistido en que este principio es un pilar del Estado Social de Derecho, el principio de legalidad y la seguridad jurídica que lo componen. Esto adquiere una connotación reforzada en el ámbito contractual, donde la estabilidad normativa constituye presupuesto indispensable para el debido proceso de los ciudadanos, la confianza de los inversionistas y la preservación del equilibrio de las relaciones entre Estado y particulares.

En concordancia con lo anterior, nuestro ordenamiento jurídico recoge esta lógica a través del artículo 38 de la Ley 153 de 1887, que consagra la regla de ultraactividad de la ley en materia contractual, señalando que los convenios se rigen por las disposiciones vigentes al momento de su celebración, aun cuando dichas normas sean derogadas con posterioridad.

Trasladado al régimen de asociaciones público-privadas, este principio se concreta en el artículo 26 de la Ley 1508 de 2012, desarrollado por el Decreto 1082 de 2015, cuyo artículo 2.2.2.1.11.8 prevé una restricción expresa a la reprogramación de vigencias futuras, permitiéndola únicamente en supuestos taxativos y excepcionales. Según esta norma, cualquier ajuste en los plazos de ejecución de tales compromisos no puede alterar ni el monto global aprobado por el CONFIS ni la distribución anual previamente autorizada. Así, al momento en que se adjudicaron y celebraron los contratos de concesión de 4G y 5G, el régimen aplicable excluía la posibilidad de modificar la anualidad de los aportes de vigencias futuras.

Así, el artículo 88° del proyecto de ley en discusión desconoce que la ejecución de tales proyectos se estructuró con fundamento en la autorización de vigencias futuras conferida por el CONFIS de manera previa a la celebración contractual, y que dicha autorización constituye soporte esencial de las obligaciones a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura y las demás entidades ejecutoras.

Modificar estas condiciones *ex post* implica alterar los parámetros con base en los cuales los adjudicatarios formularon sus ofertas, obtuvieron financiación y asumieron riesgos, incluyendo riesgos financieros, en la medida que se aumentan los costos financieros de los proyectos generando más carga para el estado pues hay una diferencia entre los parámetros formulados para la formulación de las ofertas vs. la nueva realidad. Adicionalmente, abre la puerta a que los compromisos estatales adquiridos en virtud de la asignación de vigencias futuras se tornen inciertos, lo que puede derivar en graves riesgos de incumplimiento por parte de las entidades públicas, con consecuencias directas sobre la viabilidad y continuidad de los proyectos de infraestructura. En este contexto, el cambio propuesto no solo desconoce el principio de irretroactividad de la ley, sino que también vulnera situaciones jurídicas consolidadas en materia contractual, erosionando la estabilidad

del régimen de asociaciones público-privadas y debilitando la seguridad jurídica que debe guiar la relación entre inversionistas y Estado.

B. Desconocimiento de los artículos 151 y 352 de la Constitución Política

La facultad de autorizar, modificar o reprogramar vigencias futuras en el ámbito del presupuesto público —y en particular, en lo relativo a proyectos bajo esquemas APP— corresponde de manera exclusiva al legislador orgánico conforme lo indicado por los artículos 151 y 352 constitucionales.

El artículo 24 del Estatuto Orgánico del Presupuesto atribuye al CONFIS la competencia para aprobar y modificar compromisos de vigencias futuras, bajo las condiciones y limitaciones previamente definidas por la ley orgánica y el régimen presupuestal vigente. Estas disposiciones de rango superior constituyen parámetros de obligatorio cumplimiento en el marco de la discusión de la Ley Anual de Presupuesto, razón por la cual resultan desconocidas cuando se introduce la figura de "redistribución" de vigencias futuras con base únicamente en la solicitud y justificación de la entidad ejecutora.

Adicionalmente, el artículo 24 del Estatuto Orgánico del Presupuesto prevé, de manera restrictiva, que el CONFIS puede autorizar obligaciones que comprometan vigencias futuras, en casos *excepcionales*, para proyectos en sectores como infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, o en relación con garantías otorgadas en concesiones. Asimismo, establece la obligación de informar a las Comisiones Económicas del Congreso sobre las autorizaciones concedidas, excluyendo de este trámite únicamente a los contratos de empréstito, que se rigen por el régimen de crédito público. En este sentido, no podría una ley ordinaria flexibilizar el mandato de una ley orgánica.

La Corte Constitucional ha establecido con claridad que las Leyes Orgánicas prevalecen sobre las disposiciones ordinarias y que cualquier alteración de los elementos esenciales del régimen presupuestal debe tramitarse mediante ley orgánica y no a través de normas ordinarias como la Ley Anual de Presupuesto. Así, la reasignación de vigencias futuras ya perfeccionadas para financiar nuevos proyectos no solo carece de sustento en la normatividad vigente, sino que desconoce principios constitucionales clave como los artículos 151 y 352 de la Carta.

En consecuencia, cualquier disposición que permita la redistribución de vigencias futuras previamente autorizadas y comprometidas para APP vulnera el marco constitucional y orgánico presupuestal, comprometiendo la validez de la norma y exponiéndola a un eventual control de inconstitucionalidad.

III. Conclusión

Con fundamento en los argumentos expuestos, respetuosamente solicitamos la supresión de la referencia a reprogramación de vigencias futuras en el artículo 32 y 33 y la supresión del artículo 88 del proyecto de ley, en la medida en que su adopción es innecesaria e implicaría una vulneración de situaciones jurídicas consolidadas, un desconocimiento de la reserva orgánica del legislador en materia presupuestal y una afectación al principio de coherencia macroeconómica que rige la programación y ejecución del gasto público.

