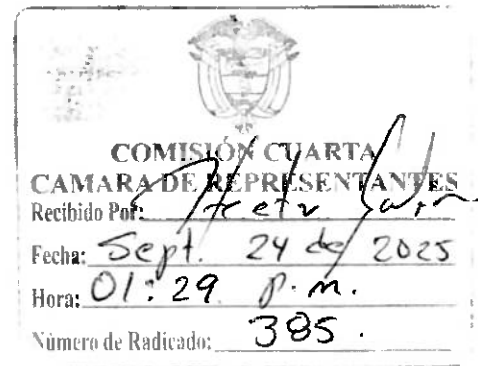


Bogotá, 24 de septiembre de 2025

Honorables Representantes
Honorables Senadores



Asunto: comentarios a la ponencia mayoritaria al Proyecto de Ley
102/ 2025 C – 083/2025 S "Presupuesto general de la Nación 2026"

Cordial saludo,

En atención al trámite legislativo que se está surtiendo en el Congreso de la República para el proyecto de Ley del asunto, de manera atenta, remitimos esta comunicación frente al artículo 87 de la ponencia mayoritaria, el cual está relacionado con el reintegro de recursos a la unidad de caja del tesoro nacional.

En primer lugar, una vez revisado el texto para primer debate, en comparación con el texto radicado, se observa la exclusión de los recursos de las entidades territoriales y sus descentralizadas de la disposición de reintegro de los recursos a la unidad de caja del tesoro nacional. Esto es positivo en la medida en que, tal y como se expresó en la comunicación inicial que radicó la Asociación de fiduciarias, el hecho de incluir a las entidades territoriales y sus descentralizadas en esta norma desconoce el sistema constitucional y normativo de dichas entidades.

Sin embargo, a pesar de lo anterior, **el principal problema del artículo 87 persiste**, toda vez que el primer inciso dispone lo siguiente:

*"Los recursos que hayan sido girados por el Tesoro Nacional, provenientes del Presupuesto General de la Nación, y que se encuentren como **excedentes de liquidez** de las entidades estatales o **en fondos, en fiducias, en encargos fiduciarios o en patrimonios autónomos** o cualquier modalidad de negocio fiduciario constituidos por dichas entidades, deberán ser **reintegrados** al Tesoro Nacional".*

Frente a esta disposición y siendo reiterativos, el problema de fondo radica en que los recursos que están en **fondos, fiducias, encargos o patrimonios autónomos**, al no estar destinados de manera inmediata al cumplimiento de su objeto, en los términos del Artículo 2.3.3.1.2, del Decreto 1551 de 2024 se pensaría que pueden tratarse como

excedentes de liquidez¹. Sin embargo, los negocios fiduciarios a los que se aportan recursos públicos se celebran en cumplimiento de un mandato legal que ordenó su constitución y, en esta medida, dichos recursos **pueden estar comprometidos y tener una destinación específica**. Por ello, **una vez se cumplan las condiciones del negocio fiduciario, dichos recursos deberán girarse al beneficiario final**.

Por lo anterior, y considerando que las normas vigentes sobre excedentes de liquidez, que han sido definidas **en planes de desarrollo pasados, han reconocido** que todos **los reintegros** que se hagan **al Tesoro Nacional** deben responder a **recursos que no estén comprometidos** en la adquisición de bienes o servicios por parte de la entidad estatal, **y el reintegro se hace siempre y cuando no se genere el incumplimiento contractual** de la entidad a la cual le fueron asignados dichos recursos (Ley 2294 de 2023, artículo 319), **es fundamental que la Ley que se está tramitando mantenga el adecuado respeto por el ordenamiento jurídico colombiano y por los contratos válidamente celebrados**.

En esta línea y reconociendo que en muchos proyectos es obligatorio contar con un mecanismo fiduciario en el que se administren los recursos públicos -incluyendo vigencias futuras- y, los recursos privados como deuda u otras fuentes de financiación, tal y como ocurre en las concesiones viales 4G y 5G que son sumamente importante para el desarrollo del país, hay que considerar que, **de aprobarse un proyecto de ley que implique desconocer los contratos y exigir la devolución de los recursos al Tesoro Nacional, genera incumplimientos parciales o totales**, tanto en la atención de créditos, como en los objetos de los contratos y de los negocios fiduciarios vigentes.

El hecho de reintegrar los recursos al Tesoro Nacional y pedirlos de vuelta al momento de hacer los pagos, no permite tener suficiente certeza de que efectivamente los recursos llegarán nuevamente en los tiempos requeridos. Esto puede generar **parálisis en las grandes obras** ocasionadas por los **retrasos en los pagos, con la correspondiente obligación** para el **Estado de pagar intereses moratorios**. Así mismo, se **amplía el riesgo para la Nación de recibir demandas de parte de los concesionarios y de los acreedores**, creando la obligación a adelantar largos procesos judiciales y, en caso de resultar condenado, al pago de indemnizaciones cuantiosas.

¹ Decreto 1551 de 2024. **Artículo 2.3.3.1.2 Definiciones.** Para efectos del presente Título, se establecen las siguientes definiciones: **1. Excedentes de Liquidez:** Corresponden a los recursos públicos de las entidades estatales, que de manera inmediata no se destinan al cumplimiento de su objeto. Los Excedentes de Liquidez pueden ser depositados, invertidos o entregados en administración a terceros de naturaleza pública o privada a quienes haya autorizado la Ley. De igual forma, los Excedentes de Liquidez se pueden originar en moneda legal colombiana o moneda extranjera.

Este tipo de situaciones altera la confianza legítima de las partes interesadas y financiadoras de los grandes proyectos y abre un riesgo de una reducción considerable de inversiones de capital privado para el desarrollo de proyectos de alto impacto nacional.

Por lo anterior, se resalta la **imposibilidad jurídica para cambiar de manera unilateral el contenido del contrato y devolver los recursos destinados a atender los compromisos del proyecto sin considerar a las partes que lo suscribieron.**

Ahora bien, dada la importancia de esta discusión, es relevante reiterar que, incluso en el análisis de constitucionalidad del Decreto Legislativo 797 de 2020 -que permitía modificaciones unilaterales de contratos de arrendamientos-, expedido en plena pandemia, La Corte Constitucional indicó que **la prerrogativa de modificar unilateralmente contratos** -incluso en situaciones extremas como una pandemia- **atenta contra la seguridad jurídica, genera arbitrariedad y abuso del derecho y, genera riesgos para la actividad económica y para el empleo.** Por ello, es posible inferir que el artículo 87 de la ponencia mayoritaria del Proyecto de Ley, al permitir modificación unilateral de las condiciones de los contratos vigentes no superaría un juicio de constitucionalidad.

De otra parte, sobre el mismo artículo 87, puede verse que el inciso segundo, que aborda la excepción para aquellas inversiones que tengan un régimen especial o excepcional, dispone que ***“No obstante la anterior excepción, la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional podrá administrar en forma delegada dichos recursos, conforme las facultades otorgadas a dicha Dirección General”.*** Sin embargo, no existe suficiente claridad respecto de cuáles facultades se trata, cuando justamente, se está haciendo referencia a las inversiones de unas entidades con régimen especial o excepcional, donde la Dirección General carece de facultad para decidir unilateralmente administrar unos recursos exceptuados de su control.

Finalmente, y no menos importante, se reitera que existen límites temporales para la vigencia de la ley anual de presupuesto, el cual, para este caso, será el periodo comprendido entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de 2026. Sin embargo, **el artículo 87 del proyecto de Ley pretende modificar normas de carácter permanente, tal y como corresponde al régimen de inversión de los excedentes de liquidez de las entidades públicas.** Esto **excede la facultad legislativa para la aprobación del presupuesto general de la Nación** toda vez que, tal y como lo ha

dicho la jurisprudencia², la ley de presupuesto debe circunscribirse a su objeto **y no rebasar el límite temporal para el que es expedida.**

Propuesta

Por estas razones, se sugiere amablemente la eliminación del artículo 87 del Proyecto de Ley.

Cordial saludo,



GERMÁN ARCE ZAPATA
Presidente

² Al respecto pueden verse: i) Corte Constitucional. Sentencia C - 177 de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Doce (12) de marzo de dos mil dos (2002); ii) Corte Constitucional. Sentencia C - 052 de 2015. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Doce (12) de febrero de dos mil quince 2015.