

PROYECTO DE LEY No. 198 DE 2026

“Por medio del cual se modifica la Ley 1508 de 2012 y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 1508 de 2012, el cual quedará así:

Artículo 17. Iniciativas privadas que requieren desembolsos de recursos públicos.

Logrado el acuerdo entre la entidad estatal competente y el originador de la iniciativa, pero requiriendo la ejecución del proyecto desembolsos de recursos públicos, se abrirá una licitación pública para seleccionar el contratista que adelante el proyecto que el originador ha propuesto, proceso de selección en el cual quien presentó la iniciativa tendrá una bonificación en su calificación entre el 3 y el 10% sobre su calificación inicial, dependiendo del tamaño y complejidad del proyecto, para compensar su actividad previa, en los términos que señale el reglamento.

~~En esta clase de proyectos de asociación público-privada, los recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades territoriales o de otros fondos públicos, no podrán ser superiores al 30% del presupuesto estimado de inversión del proyecto. Tratándose de proyectos de infraestructura vial de carreteras dicho porcentaje no podrá ser superior al 20% del presupuesto estimado de inversión del proyecto.~~

Si el originador no resulta seleccionado para la ejecución del contrato, deberá recibir del adjudicatario el valor que la entidad pública competente haya determinado, antes de la licitación, como costos de los estudios realizados para la estructuración del proyecto.



En todos los casos la entidad estatal competente, deberá cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 11 numerales 11.2 y siguientes de la presente ley.

Artículo 2 . Modifíquese artículo 6° de la Ley 1508 de 2012, el cual quedará así:

Artículo 6o. 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)~~ cincuenta (50) años, incluidas prórrogas.

6.1 Cuando de la estructuración financiera, y antes del proceso de selección, resulta que el proyecto tendrá un plazo de ejecución superior al previsto en el inciso anterior, podrán celebrarse contratos de asociación público privadas siempre que cuente con el concepto previo favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES.

Artículo 3. Modifíquese el párrafo 1 del artículo 5 de la Ley 1508 de 2012, el cual quedará así:

Parágrafo 1. En los esquemas de asociación público-privada podrán efectuarse aportes en especie por parte de las entidades estatales. En todo caso, tales aportes no computarán para el límite previsto en los artículos 13, 17 y 18 de la presente ley.

Artículo 4. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

María Clara Posada

Senadora de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objeto

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar la Ley 1508 de 2012 con el propósito de eliminar la restricción que actualmente existe para que las Asociaciones Público-Privadas -APP-, de iniciativa privada con recursos públicos, puedan solo utilizar recursos del Presupuesto General de la Nación hasta por el 30% del valor del proyecto, porcentaje que se reduce al 20% cuando se trate de proyectos de infraestructura vial de carreteras. También busca aumentar el plazo de ejecución de los proyectos de APP, cuya actual duración de 30 años es muy corta para acometer obras de gran envergadura.

II. Antecedentes históricos y desarrollo normativo

A nivel internacional, el modelo de asociación público-privada tuvo su origen en el Reino Unido en 1992 a través del “Private Finance Initiative”, un contrato a largo plazo donde un actor privado diseña, construye, financia y opera un bien público y el Estado le da una remuneración por la prestación del servicio¹. Esta figura fue posteriormente replicada en varios países y respaldada por organismos multilaterales.

El artículo 333 de la Constitución Política establece que “la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común”, que “la libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades” y que

¹ UK. PFI Centre of Excellence. <https://www.gov.uk/government/collections/public-private-partnerships>



“la empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones”. De igual manera, el artículo 334 dispone que “la dirección general de la economía estará a cargo del Estado”, el cual intervendrá “por mandato de la ley” en la explotación de los recursos naturales, el uso del suelo, la producción, distribución, utilización y consumo de bienes, y en los servicios públicos y privados para racionalizar la economía con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes. La intervención económica mediante ley se sostiene en la potestad del Congreso de regular, mediante ley, el régimen jurídico de las APP.

Estos principios constitucionales se han operativizado, respecto de las APP, mediante los documentos Conpes, decretos y leyes que se relacionan a continuación.

Conpes 2597 de 1992

Fue el primer instrumento normativo mediante el cual el Estado colombiano abrió la posibilidad de vincular capital privado para el desarrollo de proyectos de infraestructura vial. Previo a este documento, la financiación de las carreteras era responsabilidad exclusiva del Estado, lo cual había derivado en un retraso considerable en materia de conectividad terrestre.

A través de este Conpes el Gobierno de César Gaviria promovió por un lado, la financiación privada de carreteras dentro del proceso de apertura económica que vivía el país y, por otro lado, propuso desarrollar los contratos de obra pública por concesión como uno de los grandes logros de dicha administración.

Para ese entonces, el artículo 102 del Decreto 222 de 1983 contemplaba la figura del contrato de concesión. Sin embargo, el reducido tráfico y el bajo nivel de los peajes había dificultado la implementación de la figura.

A partir de este Conpes, se desarrolló la primera generación de concesiones viales entre 1994-1998, donde se invirtieron \$952.257 millones para construir 135 kms, rehabilitar 1.008 kms y mantener 1.331 kms².

Ley 80 de 1993

De conformidad con lo propuesto en el Conpes 2597, el numeral 4 del artículo 32 de la Ley 80 introdujo la figura de la concesión dentro de la tipología de los contratos estatales y reglamentó, integralmente, todos los aspectos relacionados con el proceso contractual y la ejecución de los mismos.

Al respecto, el Consejo de Estado ha identificado que el contrato de concesión tiene los siguientes rasgos distintivos:

“La Sección Tercera de ésta Corporación ha señalado como características propias del contrato de concesión que: i) dentro de su celebración interviene una entidad estatal que actúa como concedente y una persona natural o jurídica denominada concesionario; ii) El concesionario es quien asume la gestión y riesgo de un servicio que corresponde al Estado sustituyendo a éste en el cumplimiento de dicha carga; iii) La entidad estatal mantiene durante la ejecución del contrato la inspección, vigilancia y control de la labor a ejecutar por parte del concesionario; iv) el concesionario recibe una remuneración o contraprestación, la cual se pacta, de

² Conpes 3045 de 1999. Pág. 4.

diversas maneras (tasas, tarifas, derechos, participación en la explotación del bien, entre otros); y que v) los bienes construidos o adecuados durante la concesión deben revertirse al Estado, aunque ello no se pacte expresamente en el contrato³”.

Es preciso indicar que de acuerdo al artículo 3 de la Ley 1508 de 2012, las disposiciones de la Ley 80 sobre la celebración y contratos se aplican para las Asociaciones Público Privadas cuando no exista una materia regulada por una ley específica.

Conpes 2775 de 1995

Desarrolló la segunda generación de concesiones viales, partiendo de la base de solucionar los problemas identificados en la ejecución de la primera generación. Como aspecto principal, se aumentó la transferencia de riesgos al sector privado, se vinculó a la banca de inversión y se aumentó la promoción de proyectos:

“El proceso de concesiones de segunda generación se inició en 1995 siguiendo los lineamientos del CONPES 2775 de 1995, buscando solucionar los problemas identificados durante el proceso de concesiones de primera generación. En primera instancia, se le dio mayor importancia al tema de la transferencia de riesgos al sector privado para lo cual se buscó realización de estudios de ingeniería definitivos, estudios de demanda con mayor énfasis técnico, consecución de licencias ambientales y avalúos prediales. Igualmente, se contrataron bancas de inversión para que estructuraran los proyectos de una forma financieramente viable para los inversionistas privados y se le dio gran relevancia a la elaboración de contratos que contuvieran todos los aspectos críticos reconocidos en la Primera Generación.

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 23 de octubre de 2017. Radicación 2013-00468.

En los proyectos de la segunda generación se le dio un gran énfasis a la promoción de los proyectos, factor que resulta indispensable para obtener los beneficios que otorga la competencia (maximización de la eficiencia y reducción de los costos para el Estado y los usuarios). Además, y como aspecto novedoso, se introdujo el concepto de plazo variable de la concesión. Con este mecanismo, la concesión revierte a la Nación en el momento que se obtenga el “ingreso esperado”, solicitado por el concesionario en su propuesta licitatoria⁴”

Este Conpes proyectó la construcción de 1.000 kms y la rehabilitación de 1.900 kms de vías, a través del sistema de concesión⁵.

Conpes 3045 de 1999

La tercera generación de concesiones viales tuvo como propósito la construcción de 700 kms, la rehabilitación de 2200 kms y el mantenimiento de 3.578 kms, superando así los kilómetros entregados durante las dos generaciones de concesiones previas⁶.

Esta generación de concesiones priorizó, por un lado, la conectividad entre los grandes centros productivos del país, localizados principalmente en el interior, con los puertos, y por otro, buscó minimizar los requerimientos de inversiones públicas y riesgos asumidos por el Estado⁷.

⁴ Conpes 3045 de 1999. Pág. 5.

⁵ Conpes 2775 de 1995. Pág. 8.

⁶ Conpes 3045 de 1999. Pág. 15.

⁷ Conpes 3045 de 1999. Pág. 7, 8.

Ley 1150 de 2007

Esta Ley modificó la Ley 80 de 1993 e introdujo disposiciones para fortalecer los procesos de contratación pública. En lo que respecta a las concesiones, no afectó su naturaleza jurídica ni sus elementos, fungiendo así como un complemento armónico del Estatuto General de Contratación.

Ley 1508 de 2012

La Ley 1508 de 2012 marcó un hito en la contratación de proyectos de infraestructura en Colombia. Teniendo como principal antecedente el desarrollo normativo que se había logrado con el contrato de concesión, que para la época había permitido ejecutar tres generaciones de concesiones viales, el legislador introdujo la figura de las Asociaciones Público Privadas con la cual buscó “incentivar la participación del sector privado en la modernización, construcción, operación y/o mantenimiento de la infraestructura pública del país en términos eficientes, así como potenciar el uso del mercado de capitales como fuente de financiación⁸”

En concreto, esta ley buscó construir mecanismos más eficientes para desarrollar la infraestructura pública y superar las problemáticas que se habían presentado con el contrato de concesión:

“Bajo el nuevo enfoque de asociaciones público-privadas se busca: (1) estructurar los mecanismos de pago del Gobierno y evaluar la infraestructura en función del servicio que se ofrece a los beneficiarios, medido en términos de desempeño, calidad y disponibilidad; (2) optimizar la transferencia y distribución de riesgos de los proyectos, con base en una valoración rigurosa de estos y un cuidadoso análisis

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-595/14. F.J. 2.5.1.1.

en términos de eficiencia en la asignación de los mismos; (3) explorar fuentes complementarias de ingresos para el inversionista privado que faciliten el financiamiento de la infraestructura pública 'por explotación comercial, inmobiliaria, etc.', y (4) alinear los incentivos del inversionista privado y de los distintos actores incluidos en todas las etapas de desarrollo del proyecto, propendiendo a la culminación oportuna de las obras, la ejecución de la mejor construcción posible de cara a la optimización de los costos de mantenimiento a cargo del privado, y la financiación de largo plazo de los proyectos; aspectos que sin duda incentivarán la búsqueda de recursos a través del mercado de capitales por parte de los inversionistas privados⁹"

Este nuevo tipo de contrato estatal, las Asociaciones Público Privadas, tiene características especiales que lo distinguen de las demás modalidades de contratación pública:

"Las APP se caracterizan por: (i) tener una larga duración; (ii) definir sus objetos alrededor de proyectos, lo que conlleva la previsión de actividades como el diseño, construcción y mantenimiento de la infraestructura pública sobre la que verse el contrato y/o los servicios asociados; (iii) contar con financiación privada o público-privada; (iv) establecer como forma de remuneración el otorgamiento del derecho a la explotación de la infraestructura o servicio, aunque en algunos casos es posible pactar el desembolso de recursos públicos; (v) condicionar la remuneración a niveles de calidad; (vi) trasladar parte importante de los riesgos al contratista -por ejemplo, los asociados al diseño, niveles de demanda, deterioro y mantenimiento de la infraestructura- según su capacidad y experiencia; y (vii) distribuir las tareas entre las partes de acuerdo con su experiencia y ventaja competitiva.¹⁰".

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-595/14. F.J. 2.5.1.3.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-595/14. F.J. 2.5.1.8.

Entre otros aspectos, esta ley blindó la contratación de las APP bajo reglas precisas que garantizan el cumplimiento de los principios de selección objetiva y libre concurrencia:

“Las dos modalidades de APP están en todo caso sometidas a sistemas de selección objetiva regidos por el principio de libre concurrencia. En el caso de las APP de iniciativa pública, la ley 1508 autoriza apelar a un sistema de precalificación – artículo 10- y sujeta la selección de la mejor oferta a los criterios previamente establecidos en los respectivos pliegos de condiciones o sus equivalentes, en los que se podrán incluir aspectos como “(...) los niveles de servicio y estándares de calidad, el valor presente del ingreso esperado, los menores aportes estatales o mayor aporte al Estado según sea el caso, contraprestaciones ofrecidas por el oferente salvo en caso de contraprestaciones reguladas o tarifas a ser cobradas a los usuarios, entre otros, de acuerdo con la naturaleza del contrato” –artículo 12.2-

En la hipótesis de las APP de iniciativa privada, después de que el proyecto gestado por el particular es aceptado por la respectiva entidad, si se requieren recursos públicos, debe convocarse una licitación pública –artículo 17-, y si no se necesitan de tales dineros, se debe surtir un proceso de elección según las reglas de la selección abreviada de menor cuantía con precalificación –artículo 20-¹¹”.

Conpes 3760 de 2013

Una de las principales innovaciones que estableció este Conpes para la estructuración y desarrollo de las concesiones viales de cuarta generación, fue la incorporación de los principios establecidos en la Ley 1508 de 2012, de tal forma que se lograra mejorar la estructuración de proyectos y la distribución de riesgos, entre otros:

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-595/14. F.J. 2.5.1.6.

“En concordancia con lo anterior, la nueva generación de concesiones 4G incluirá los principios estipulados en la Ley 1508 de 2012 que introdujo las Asociaciones Público privadas – APP y las mejores prácticas internacionales en materia de estructuración de proyectos, con el objetivo de corregir las deficiencias anteriormente presentadas, centrándose entre otros aspectos en los siguientes puntos:

i) Mayor maduración de estudios previos en la estructuración técnica, ambiental, social, legal y financiera del proyecto, manteniendo la delegación de la responsabilidad del diseño definitivo en el concesionario con el objetivo de incentivar la optimización del trazado, la ingeniería del proyecto y la gestión predial, social y ambiental asociada al mismo.

ii) Desembolso de retribuciones de acuerdo al cumplimiento de niveles específicos de disponibilidad y calidad de la infraestructura y de servicio. Teniendo en cuenta el análisis económico y financiero del programa 4G, se evidencia la necesidad de aplicar la estructuración por unidades funcionales, para permitir su ejecución y facilitar su financiación tanto en el mercado financiero como en el de capitales.

iii) Mejores criterios de identificación, distribución y retribución de los riesgos, para que sean administrados por el asociado (público o privado) que cuente con mayor capacidad para administrarlos y mitigarlos. Una correcta administración de riesgos mejora considerablemente las condiciones de financiación.

iv) Incorporar las nuevas herramientas legales para la solución alternativa de conflictos previstas en la ley, en especial el arbitramento regulado en la Ley 1563 de 2012 que contiene el Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional¹²”

¹² Conpes 3760 de 2013. Pág. 15.



Durante esta cuarta generación se proyectó la inversión de \$47 billones constantes de 2012, para ser ejecutados en un periodo de 8 años¹³.

Decreto 1082 de 2015

El Gobierno Nacional compiló la reglamentación de la Ley 1508 de 2012 en el Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional. Esta reglamentación había sido inicialmente establecida mediante el Decreto 1467 de 2012 y fue posteriormente modificada por el Decreto 438 de 2021.

En este acto administrativo está detallado el funcionamiento de cada una de las etapas del proceso contractual de las Asociaciones Público Privadas, fungiendo así como principal elemento normativo orientador para desarrollar este mecanismo de contratación en el marco de la Ley 1508 de 2012.

Conpes 4060 de 2021

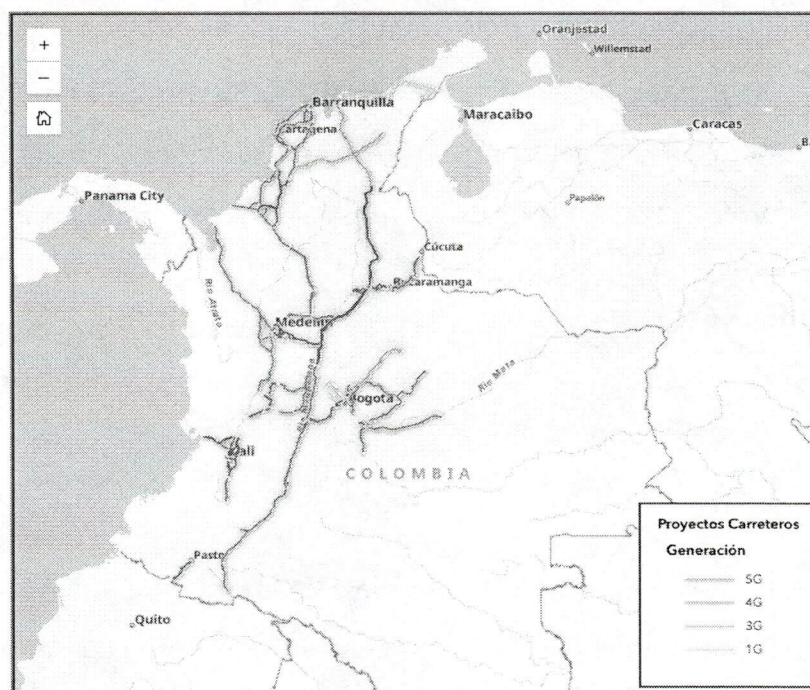
Para la quinta generación de concesiones viales se fortaleció el modelo de Asociación Público Privada y se anunció una inversión cercana a los \$50 billones¹⁴. Como elemento estructural, se contempló la necesidad de incorporar inversiones sociales en las APP, además de lo exigido por la ley en las consultas previas, que faciliten el relacionamiento con la comunidad y las involucre en la ejecución de los proyectos¹⁵.

¹³ Conpes 3760 de 2013. Pág. 61.

¹⁴ Conpes 4060 de 2021. Pág. 3.

¹⁵ Conpes 4060 de 2021. Pág. 42.

A la fecha, transcurridas tres décadas desde que se incorporó el capital privado en la estructuración y ejecución de proyectos de infraestructura vial, se ha logrado un desarrollo considerable en la conectividad terrestre del país, primero a través de los contratos de concesión y posteriormente mediante las diferentes modalidades de las Asociaciones Público Privadas.



III. Importancia de las APP en el desarrollo de la infraestructura

Las APP han contribuido a complementar la capacidad de inversión pública en infraestructura, acelerando la ejecución de proyectos estratégicos para el desarrollo económico y social del país, mientras se genera empleo, se fortalece la demanda de bienes y servicios y se mejora la conectividad y la competitividad territorial.

El programa de concesiones viales de Cuarta Generación (4G), que ha liderado la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), ha significado inversiones acumuladas

por \$65.6 billones de pesos en CAPEX (construcción de infraestructura) y \$66.6 billones de pesos en OPEX (mantenimiento de infraestructura). La sumatoria de las dos, a lo largo de la ejecución del proyecto (11 años), equivale al 7% del PIB de 2025. El total de vías concesionadas asciende a 5.052, con incidencia en 19 departamentos. También se habían generado 295.000 empleos con corte a noviembre de 2024.¹⁶

El mecanismo de APP trasciende el sector vial, y ha impactado también la infraestructura económica y social como puertos y aeropuertos, centros logísticos, sistemas de transporte, centros educativos, hospitales, escenarios deportivos y culturales y centros de reclusión, entre otros.

IV. Modelos y tendencias internacionales

En el modelo chileno -uno de los más antiguos y estables en Latinoamérica-, como en el colombiano, las APP surgieron a partir de los contratos de concesión, pero allí no se expidió una ley transversal sobre la materia, como sí lo hizo Colombia. También se diferencian en la institucionalidad, puesto que en Chile se encuentra concentrada en el Ministerio de Obras Públicas¹⁷.

En Perú existe, como en Colombia, una ley específica sobre las APP pero, a diferencia de Colombia, allí existe una autoridad central que promueve las inversiones y regula el sistema, asumiendo las funciones que en Colombia se encuentran dispersas entre el Ministerio de Hacienda, el DNP y la ANI¹⁸.

¹⁶ Departamento Nacional de Planeación. Oficio 20263100746701. 4 de agosto de 2026.

¹⁷ Ministerio de Obras Públicas de Chile, Dirección General de Concesiones, "Marco Legal" e "Historia y Misión". <https://concesiones.mop.gob.cl/>

¹⁸

La legislación de México es casi simultánea a la que se promovió en Colombia, y esto refleja una tendencia de adopción de APP en Latinoamérica en la segunda década del presente siglo, impulsada por las recomendaciones de entidades técnicas como el Banco Mundial y el BID. El modelo de ese país es muy parecido al de Colombia, con una ley general transversal para todos los sectores, y unas competencias distribuidas entre varias entidades estatales¹⁹.

En España se abandonó el concepto de APP para regresar a una visión más tradicional de concesiones de bienes y servicios centrada en la transferencia del riesgo operacional²⁰.

Canadá es considerado el ejemplo a seguir con su modelo *Public-Private Partnership*. Ha sido implementado con éxito en la provincia de Ontario, y comparte varios de los principios del modelo colombiano. De hecho, la formulación canadiense de "transferir los riesgos del proyecto a la parte con mejor capacidad para administrarlos" es prácticamente idéntica, al principio de "eficiente asignación de riesgos a la parte que esté en mejor capacidad de administrarlos" del artículo 4° de la Ley 1508 de 2012²¹.

Australia cuenta con un *National Public Private Partnership Policy Framework*, que provee un marco consistente para que los sectores público y privado trabajen conjuntamente en la mejora de la prestación de servicios públicos. Comparte también principios con el modelo colombiano. El criterio de "valor por dinero" (*value for money*)

¹⁹ World Bank, Asian Development Bank e Inter-American Development Bank, *Public-Private Partnerships Reference Guide*, versión 1.0, 2012. <https://ppp.worldbank.org/PPP-Reference-Guide>

²⁰ Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, Boletín Oficial del Estado (BOE-A-2017-12902).

²¹ Infrastructure Ontario, "Our Public-Private Partnerships (P3) Model". <https://www.infrastructureontario.ca/en/what-we-do/capital-delivery/our-p3-model/>

como condición para el uso de esquemas de APP en el marco australiano es conceptualmente equivalente al requisito colombiano de que los "estudios económicos o de análisis de costo beneficio o los dictámenes comparativos" demuestran que el esquema de APP es una modalidad "eficiente o necesaria" (Ley 1508 de 2012, artículo 4°)²².

El caso del Reino Unido merece un análisis porque, como se vio al comienzo, fue allí donde nació el concepto y, sin embargo, a partir de 2018 dio por terminado el modelo aduciendo que era excesivamente complejo e implicaba un riesgo para las finanzas públicas. Sin embargo, es importante tener en cuenta que este retroceso no implica el fracaso del modelo, como lo demuestran los casos de Canadá, Australia, México, Chile, Perú y el propio Colombia²³. Además, aunque el modelo fue reformado, Inglaterra continua utilizando capital privado para sus obras de infraestructura.

Igualmente, se registra una expansión progresiva en el ámbito de su aplicación desde la infraestructura clásica (carreteras, energía, agua) hacia la infraestructura social (colegios, hospitales, parques). El régimen colombiano refleja esta misma tendencia: la Ley 1882 de 2018 buscó expresamente fortalecer la aplicación de las APP a "infraestructuras sociales y urbanas" y a proyectos de entidades territoriales. Sin embargo, persisten barreras prácticas de complejidad, y capacidad institucional en los territorios, que limitan la aplicación efectiva del régimen a proyectos de menor escala, típicos de la infraestructura social.

²² Australian Government, Department of Infrastructure and Regional Development, *National Public Private Partnership Policy Framework*, octubre de 2015.

²³ National Audit Office, *"PFI and PF2"*, HC 718, enero de 2018

También puede constatarse un énfasis en la protección jurídica de los financiadores de buena fe de proyectos de infraestructura de gran escala puesto que la mayor parte del capital de riesgo de estos proyectos proviene de fondos de ahorro captados del público y no de los accionistas del contratista.

V. Funcionamiento de las APP.

Una vez un proyecto supera la etapa de factibilidad, la iniciativa privada tiene 3 rutas: (A) con desembolsos públicos, mediante licitación pública con bonificación al originador de entre 3% y 10%, y tope de recursos públicos del 30% (20% en vías) (Ley 1508 de 2012, artículo 17); (B) sin desembolsos públicos y sin terceros interesados, con publicación en el SECOP de uno a seis meses y contratación directa con el originador si nadie más se presenta (artículo 19); y (C) sin desembolsos públicos pero con un tercero interesado, mediante selección abreviada de menor cuantía con precalificación, donde el originador conserva el derecho a mejorar esa oferta (artículo 20).

El ciclo de vida de un proyecto tiene 10 etapas y puede tardar aproximadamente catorce meses antes de abrir siquiera el proceso de selección. Adicionalmente, debe contarse con una interventoría integral que vigile el cumplimiento de la matriz de riesgos, el modelo financiero y los niveles de servicio pactados. De igual manera, las modificaciones contractuales tienen límites considerablemente más estrictos que el régimen general consagrado en la Ley 80 de 1993 (que permite adiciones de hasta un 50%): un 20% en cualquiera de las 3 modalidades, y en los 3 casos existe una ventana temporal, pues sólo podrán solicitarse después de los primeros tres años de ejecución y antes de cumplirse las tres cuartas partes del plazo inicial.

También es importante señalar que, en relación con el equilibrio económico del contrato, las APP tienen una particularidad: si un riesgo fue identificado, tipificado y asignado expresamente en la matriz de riesgos, su materialización no debería dar lugar al reequilibrio económico a favor de la parte a la que se asignó, precisamente porque, al estar consagrado en la matriz, deja de considerarse "imprevisible". De igual manera, en materia de responsabilidad, las APP tienen particularidades frente a lo establecido en la Ley 80. En relación con el interventor, este tiene una responsabilidad cuádruple (civil, fiscal, penal, disciplinaria), y en caso de nulidad absoluta del contrato por conducta dolosa del concesionario, deberá pagar la cláusula penal pactada o, en su defecto, el 5% del valor del contrato.

En cuanto a la terminación anticipada, todos los contratos de APP deben incluir una fórmula para liquidar las prestaciones recíprocas en caso de terminación anticipada por mutuo acuerdo o unilateral. En caso de nulidad absoluta del contrato, la entidad debe reconocer al contratista el valor actualizado de sus costos e inversiones, previa verificación de la interventoría.

VI. Régimen de APP en Colombia y propuesta de modificación

La Ley 1508 de 2012 estableció que las asociaciones público privadas podrían tener dos orígenes: público y privado. La APP de iniciativa pública es aquella donde la entidad "identifica una necesidad susceptible de ser cubierta y estructura el proyecto de infraestructura y sus servicios relacionados. Una vez cumplidos ciertos requisitos, la entidad estatal invita a personas naturales o jurídicas de derecho privado a participar en el proceso de selección del contratista que se encargará bien sea del diseño y construcción de una infraestructura y sus servicios asociados, o de su

construcción, reparación, mejoramiento o equipamiento, actividades todas estas que deberán involucrar la operación y mantenimiento de dicha infraestructura²⁴''.

Es decir, en la APP de iniciativa pública todo el proceso de estructuración y elaboración de estudios está a cargo de la entidad estatal, lo cual implica que el Estado debe asumir los costos inherentes al diseño del proyecto.

Por otro lado, las APP de iniciativa privada son aquellas donde un actor particular estructura un proyecto de inversión y se lo presenta a la entidad pública, la cual evalúa su viabilidad y, en caso de considerarla conveniente, la acepta para posteriormente adelantar el respectivo proceso de contratación.

En este tipo de APP, todo el gasto relacionado con los estudios, diseños y la estructuración del proyecto está a cargo del privado. La entidad pública, por su parte, no está obligada a avalar el proyecto y lo puede descartar en cualquier momento, sin que ello implique que deba reconocer los recursos que el particular invirtió en los estudios.

Las APP de iniciativa privada, a su vez, se dividen en dos categorías: aquellas que no necesitan recursos públicos y las que sí. En el primer grupo, están los proyectos de inversión financiados en su totalidad por particulares. Las segundas, son aquellas donde se requiere que el Estado desembolse recursos para la financiación del proyecto.

²⁴ Departamento Nacional de Planeación. Guía de las Asociaciones Público-Privadas. Elegibilidad de una iniciativa privada. Pag. 5.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/Elegibilidad%20de%20una%20Iniciativa%20Privada.pdf>

Al respecto, el artículo 17 de la Ley 1508 de 2012 estableció que las APP que requieran recursos públicos no pueden tener aportes provenientes del Presupuesto General de la Nación, las entidades territoriales o de otro fondo público superiores al 30% del valor del proyecto y, en el caso de las carreteras, dicho tope no puede superar el 20%.

La exposición de motivos de dicha Ley justificó esta restricción en evitar que se indujera el uso indiscriminado de recursos públicos:

“Cuando se trata de iniciativas privadas se proponen dos tipos de incentivos al originador de la propuesta, que dependen de la solicitud que el originador realice respecto a la necesidad o no de solicitar desembolsos de recursos públicos.

Cuando el originador de la propuesta requiere desembolsos de recursos públicos para la ejecución del proyecto se propone un mecanismo mediante el cual se le asigna al originador una bonificación entre el 3% y 10% para compensar su actividad previa. Para evitar que se pretenda inducir el uso indiscriminado de recursos públicos y para estimular el esfuerzo privado de estructurar proyectos superavitarios, se establece que en esta clase de proyectos los desembolsos de recursos públicos no podrán ser superiores al 20% de la inversión total requerida para su ejecución²⁵”.

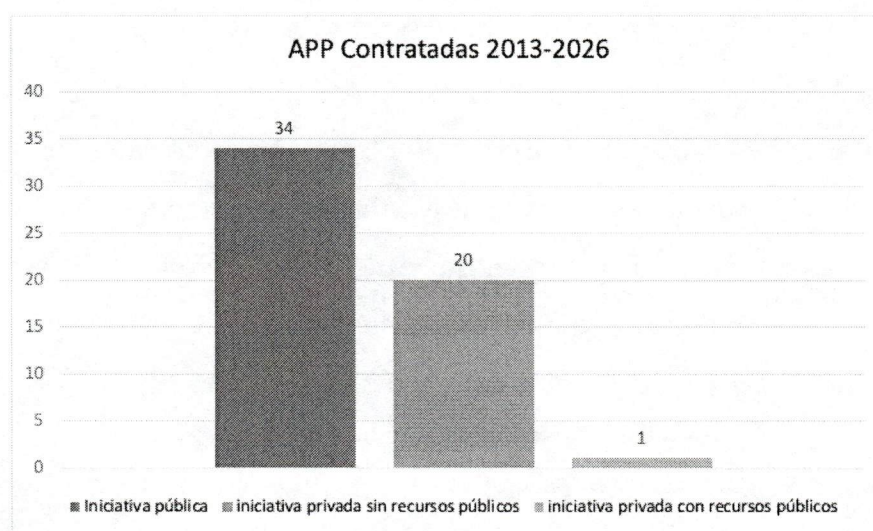
Sin embargo, a pesar de que dicha restricción tenía un propósito loable, lo cierto es que terminó volviendo inviables las APP de iniciativa privada con recursos públicos, toda vez que el privado no tiene incentivo alguno para estructurar un proyecto de esta naturaleza donde la contribución estatal es mínima.

²⁵ Proyecto de Ley 160/11 Senado. Exposición de motivos. Gaceta 823 de 2011.

Esto implica que los proyectos de inversión que requieran recursos públicos siempre deben ser estructurados por las entidades públicas, lo cual impide que los privados sufraguen los costos asociados con los estudios y el diseño de las obras, los cuales deberán ser asumidos por la administración.

Evidencia de ello es que entre 2013 y 2026²⁶ se presentaron 943 proyectos de asociación público privada, de los cuales solo 111 correspondieron a APP de iniciativa privada con recursos públicos²⁷.

Ahora bien, en este periodo se contrataron 55 proyectos de APP, de los cuales tan solo 1 fue de iniciativa privada con recursos públicos: el mejoramiento de la vía Cambao-Manizales e Ibagué-Mariquita-Honda:



28

Lo expuesto evidencia que una herramienta competitiva, innovadora y audaz, como lo son las APP de iniciativa privada con recursos públicos, no pasó de ser una promesa de papel sin ningún tipo de aplicación práctica, lo cual no sólo afecta la iniciativa de

²⁶ Departamento Nacional de Planeación. Oficio 20263100746701. 4 de agosto de 2026.

²⁷ Departamento Nacional de Planeación. Oficio 20263100746701. 4 de agosto de 2026.

²⁸ Departamento Nacional de Planeación. Oficio 20263100746701. 4 de agosto de 2026.

los particulares, sino que impide que la infraestructura pública crezca a un ritmo mucho más acelerado.

Por ejemplo, si los particulares tienen el incentivo de estructurar los proyectos sin estar sujetos a esta restricción pueden presentar al Estado todo tipo de obras requeridas por la administración: cárceles, distritos de riego, colegios, hospitales, infraestructura deportiva, entre otros.

La gran ventaja es que el costo y los trámites asociados a los estudios, diseños y estructuración de los proyectos ya no estaría a cargo de la administración, sino que quedaría en manos de los particulares, quienes asumirían el riesgo de invertir estos recursos.

En lo que respecta al riesgo de corrupción y el uso indiscriminado de recursos públicos que pretendió evitar el legislador al incorporar la restricción referida en la Ley 1508 de 2012, es necesario advertir que el mismo trámite de evaluación y aprobación de las APP es muy exigente en materia de controles, justamente para prevenir estos riesgos. A continuación, se hace una lista no exhaustiva de esos controles, que siguen vigentes, cualquiera que sea el monto del reembolso con recursos públicos:

- En las Asociaciones Público Privadas el derecho al recaudo, es decir, el pago que recibe el contratista por la ejecución de la obra, está condicionado a la disponibilidad de la infraestructura, el cumplimiento de niveles de servicio y estándares de calidad en las distintas unidades funcionales²⁹.

²⁹ Ley 1508 de 2012. Artículo 5.

Es decir, no están contempladas figuras como el giro de anticipos³⁰, sino que toda remuneración se efectúa de acuerdo con el avance de la obra. De entrada, esto exige que los proponentes tengan la solvencia económica necesaria para financiar la obra y les impone la carga de garantizar la correcta evolución del proyecto para poder recibir el desembolso de recursos públicos.

A diferencia de los contratos ordinarios de obra pública, la estructura de las APP blindas al Estado de la eventual ineficiencia del contratista, quien asume por su riesgo y cuenta las consecuencias de un eventual desempeño irregular en la ejecución del proyecto.

- La evaluación de los proyectos de iniciativa pública o de iniciativa privada que requiera desembolso de recursos públicos debe cumplir con el principio de selección objetiva. En consecuencia, la evaluación de la capacidad jurídica, financiera y de experiencia es objeto de verificación documental, lo cual es un requisito habilitante para participar en el proceso de selección³¹.
- En la etapa de factibilidad el originador del proyecto debe acreditar su capacidad jurídica, financiera o de potencial financiación y experiencia en inversión o estructuración de proyectos, con lo cual solamente pueden ser viabilizadas aquellas APP que sean propuestas por una persona con un respaldo probado³².
- La revisión de un proyecto presentado por un actor privado bajo ninguna circunstancia genera un derecho al particular ni una obligación para el Estado³³.

³⁰ Procuraduría General de la Nación, 2015. Pág. 16.

https://apps.procuraduria.gov.co/gp/gp/anexos/todo_lo_que_necesitas_saber_sobre_las_asociaciones_publico_privadas_de_iniciativa_privada.pdf

³¹ Ley 1508 de 2012. Artículo 12.

³² Ley 1508 de 2012. Artículo 14.

³³ Ley 1508 de 2012. Artículo 15.

- En todos los proyectos se requiere un concepto de la dependencia de planeación, del nivel nacional o territorial, en donde quede plenamente establecida la justificación de utilizar el mecanismo de asociación público-privada como una modalidad para la ejecución de un proyecto. Este control, además, fortalece la verificación de los objetivos en impacto social y económico que busca el proyecto.
- En el caso de las APP que requieran desembolso de recursos de entidades territoriales, la viabilidad del proyecto estará condicionada a que la alcaldía o gobernación acredite el cumplimiento de los límites de gasto y deuda.

Además, los ingresos futuros comprometidos afectan la capacidad de pago y son descontados de los ingresos corrientes empleados para calcular este indicador, y cuando el proyecto sea cofinanciado por la Nación, requiere concepto previo favorable del Departamento Nacional de Planeación.

De igual forma, los Concejos y Asambleas, respectivamente, deben autorizar las APP que comprometan vigencias futuras; solo se pueden aprobar proyectos consistentes con los objetivos de los planes de desarrollo territorial y los recursos de crédito que se utilicen para financiar las vigencias futuras comprometidas se sumarán al cálculo del servicio de la deuda³⁴.

Estas previsiones garantizan un control político y social a las APP y evitan que la evaluación y aprobación de APP derive en escenarios de corrupción o permitan la ejecución de iniciativas inviables por parte de la administración.

De hecho, debido a esta sólida estructura normativa un mandatario territorial no se podría dar el lujo de viabilizar APP que sean inconsistentes o afecten las finanzas del municipio, dado que de inmediato se verían afectados sus

³⁴ Ley 1508 de 2012. Artículo 27.

indicadores financieros y el presupuesto disponible para su periodo constitucional.

- La entidad pública debe solicitar el concepto previo favorable del Departamento Nacional de Planeación, o de la dependencia de planeación de la respectiva entidad territorial, donde se justifique la necesidad de acudir al mecanismo de Asociación Público Privada para ejecutar el proyecto bajo revisión.

El Departamento Nacional de Planeación establece los parámetros para solicitar el concepto previo³⁵.

- Todos los recursos que se destinen para la APP deben ser administrados a través de un patrimonio autónomo constituido por el contratista y la entidad pública tiene derecho a exigir la entrega de la información que considere necesaria³⁶.
- Cuando el proyecto de iniciativa privada contempla desembolso de recursos públicos, el procedimiento para la selección del contratista es la licitación pública³⁷. Esta modalidad garantiza la libre concurrencia, la igualdad y la publicidad.

A partir de lo expuesto, es claro que cualquier prevención relacionada con la eliminación del tope de aportes públicos previsto en el artículo 17 de la Ley 1508 de

³⁵ Decreto 1082 de 2015. Artículo 2.2.2.1.5.6.

³⁶ Ley 1508 de 2012. Artículo 24

³⁷ Procuraduría General de la Nación, 2015. Pág. 19-20.

https://apps.procuraduria.gov.co/gp/gp/anexos/todo_lo_que_necesitas_saber_sobre_las_asociaciones_publico_privadas_de_iniciativa_privada.pdf

2012 se desvirtúa con el robusto esquema normativo que regula las Asociaciones Público Privadas.

A diferencia de la contratación de obra pública tradicional reglamentada mediante el Estatuto General de Contratación, las APP exigen que el contratista tenga una solvencia técnica y económica probada para asumir la financiación del proyecto a cuenta propia, sin anticipos y con desembolsos contra entrega del proyecto o del cumplimiento de hitos determinados.

Además, a nivel territorial la exigencia para la aprobación del proyecto se incrementa considerablemente si se tiene en cuenta que debe cumplir los parámetros técnicos fijados por el Departamento Nacional de Planeación; la APP debe guardar coherencia con los objetivos fijados en el Plan de Desarrollo Territorial y su aprobación afecta directamente los indicadores financieros de la entidad.

Sumado a lo anterior, vale señalar que la presente iniciativa soluciona un problema estructural de gran parte de las entidades territoriales que dificulta considerablemente la ejecución del presupuesto de inversión: la falta de capacidad técnica para estructurar proyectos.

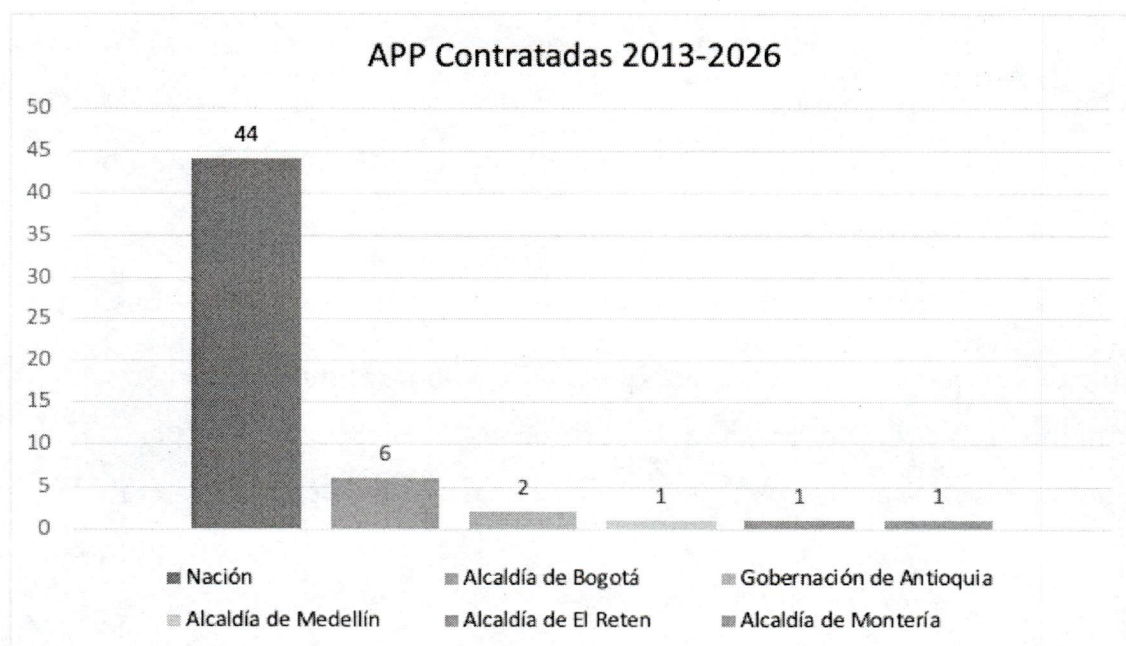
En el caso del Sistema General de Regalías, por ejemplo, el Departamento Nacional de Planeación encontró que 55 municipios en 19 departamentos tienen un mal desempeño en esta labor y 457 entidades ejecutoras reportan una gestión no adecuada³⁸.

³⁸ Portafolio, 2026. Regalías en Colombia: Planeación Nacional revela que algunos municipios están colgados en el uso de esta plata.

De hecho, esta problemática sistemática deriva en que una parte significativa del presupuesto bienal de regalías no se logra ejecutar, situación que afecta especialmente a municipios de baja categoría localizados en zonas alejadas y afectadas por la violencia.

En este contexto, la propuesta de modificación planteada en el presente proyecto de ley contribuiría significativamente a solucionar la deficiencia técnica de buena parte de las entidades territoriales en la estructuración de proyectos, ya sea a través de la contratación de la APP o comprando los estudios que presenten los originadores.

Lo anterior, adquiere especial relevancia si se tiene en cuenta que de las 55 APP contratadas entre 2013 y 2026, 44 han sido suscritas por la Nación, 6 por Bogotá, 2 por la Gobernación de Antioquia y 1 por las Alcaldías de Medellín, El Retén y Montería.





Aunque el mecanismo de APP tiene la potencialidad de promover el desarrollo de infraestructura de las entidades territoriales, a la fecha su impacto ha sido mínimo. En parte, como consecuencia de una restricción presupuestal que impide que el sector privado contribuya con el desarrollo regional y solucione uno de los principales cuellos de botella que padecen las alcaldías y gobernaciones que no cuentan con el presupuesto, la experiencia y el personal necesario para estructurar grandes proyectos de inversión con solvencia financiera y técnica.

Más aún, en derecho comparado es claro que la limitación que introdujo el legislador es una anomalía, sin parangón en los otros países que han sido abanderados de las APP. Solo en Colombia existe un techo por proyecto, en otras jurisdicciones la limitación es sobre el total de los contratos de asociación público-privadas.

En Perú la limitación está dada en función del stock acumulado de compromisos firmes y contingentes de todo el sector público, que no puede sobrepasar el 12% del Producto Interno Bruto⁴⁰. En México opera un sistema similar, es decir sobre el total de APP, pero toma como tope el 1% del gasto programable aprobado por la Cámara de Diputados para el gobierno federal⁴¹.

Chile es uno de los modelos más flexibles, que no tiene límite alguno y sencillamente consagra un monitoreo de la exposición fiscal agregada. El monto de la participación estatal se define caso por caso dentro de las bases de licitación de cada proyecto⁴². En

⁴⁰ Ley N° 32441, que regula la promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos (vigente desde el 16 de septiembre de 2025)

⁴¹ Ley de Asociaciones Público Privadas, artículo 14.

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP.pdf>

⁴² Dirección de Presupuestos de Chile (DIPRES), Informe de Pasivos Contingentes 2015.

España tampoco se fija un tope para los aportes estatales, aunque preceptúa que la obra concesionada “será financiada, total o parcialmente, por el concesionario”⁴³.

Lo mismo puede decirse de Canadá, que no estipula un límite a la participación estatal y prevé que cada propuesta se evalúa en función del valor o beneficio para la población de Ontario, relacionada con el desarrollo o mejora de un activo de infraestructura. Finalmente, Australia no es una excepción a la regla, puesto que los criterios que se usan son el valor de la obra versus su precio (value for money), la asequibilidad (affordability) y asignación de riesgos⁴⁴.

Con esta modificación las más beneficiadas serían las entidades territoriales, puesto que son las que más dificultades tienen para estructurar proyectos de envergadura, por su falta de capacidad técnica. Al respecto, el artículo 38 de la Ley 1508 de 2012, señala que los gobiernos territoriales deberán elaborar y mantener debidamente actualizados inventarios técnicos de obras de interés público para desarrollar en el corto, mediano y largo plazo. Este inventario es una importante información para los particulares que podrán invertir, a riesgo propio, en estudios y diseños para ejecutar las obras contenidas allí.

No sobra reiterar que las entidades públicas bajo ninguna circunstancia están obligadas a aprobar las APP de iniciativa privada que les presenten los particulares, así como tampoco deben reembolsar a los particulares los recursos que invirtieron en la estructuración de los proyectos, si no son elegidos.

⁴³ Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, artículo 265.1

⁴⁴ <https://www.ontario.ca/page/unsolicited-proposals> · Infrastructure Ontario, "Our Public-Private Partnerships (P3) Model"



El Estado en todo momento mantiene la potestad de rechazar el proyecto, ya sea porque no lo considera conveniente o por estar mal estructurado, lo cual evita que se pongan en riesgo los recursos públicos o que pueda incurrir en un acto de corrupción.

Por ello, la eliminación de la restricción prevista en el artículo 17 de la Ley 1508 de 2012 no implica ningún cambio para el funcionamiento de las entidades ni para el proceso de evaluación de las APP, pero, en cambio, sí permite activar un mecanismo competitivo para mejorar la infraestructura del país que, a la fecha, está completamente descartado por parte de los particulares.

De esta manera, los proyectos de inversión del Estado, en todos los sectores, pueden ser estructurados por parte de los particulares, lo cual, por un lado, permite que las obras tengan altos estándares de calidad y, por otro lado, representa un ahorro significativo en los costos de funcionamiento de la administración, dado que las entidades no tendrían que asumir los gastos relacionados con la estructuración de los proyectos, sino que simplemente evaluarían las propuestas que les sean presentadas para, en caso de ser viables, proceder directamente con la contratación.

Dicho lo anterior, y en aras de disipar cualquier inquietud sobre el alcance de la iniciativa, vale resaltar que la modificación propuesta no desnaturaliza las características de las APP de iniciativa privada con recursos públicos y mucho menos se puede considerar que equipara esta tipología contractual al régimen de las concesiones previsto en la Ley 80 de 1993, dado que ambas figuras, si bien comparten elementos transversales, tienen factores diferenciales que, para el caso de las APP, exigen una actuación más rigurosa por parte de la administración y el contratista:

Régimen de concesiones ⁴⁵	Régimen Ley 1508 de 2012
No hay lugar a iniciativa privada	Pueden ser de iniciativa pública o privada
La retribución puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue al concesionario en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual, entre otras posibilidades.	La remuneración está condicionada a la disponibilidad de la infraestructura, al cumplimiento de niveles de servicio, y estándares de calidad en las distintas etapas del proyecto. Lo anterior implica que deben incluirse indicadores de calidad para medir el desempeño del contratista
El plazo es el que se haya pactado en el contrato, y debe conciliar la expectativa del concesionario de amortizar la inversión y la obligación del Estado de no imponer restricciones a la competencia más allá de lo necesario.	Los contratos de APP's tienen un plazo máximo de treinta (30) años, incluidas prórrogas, a menos que se requiera un plazo mayor, caso en el cual se requiere de un concepto previo favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES.
Se puede pactar el pago de anticipo.	No es posible pactar anticipo en este tipo de contratos
Los aportes estatales se empiezan a hacer desde la etapa de construcción.	Los aportes estatales se hacen sólo a partir de la etapa de operación y mantenimiento.
Las adiciones no pueden ser superiores al 50% del valor inicial.	En el caso de APP's de iniciativa pública o de iniciativa privada que requieren desembolso de recursos públicos, las adiciones de recursos públicos no pueden superar el 20% del valor del contrato inicialmente pactado.

Este proyecto busca, en últimas, darle un impulso definitivo a la inversión en Colombia para mejorar su competitividad. Las APP han sido un mecanismo eficaz

⁴⁵ Procuraduría General de la Nación, 2015. Pág. 15, 16.

https://apps.procuraduria.gov.co/gp/gp/anexos/todo_lo_que_necesitas_saber_sobre_las_asociaciones_publico_privadas_de_iniciativa_privada.pdf



para mejorar la infraestructura del país, pero su funcionamiento se ha limitado a las iniciativas privadas sin recursos públicos, y a las iniciativas públicas.

Las APP de iniciativa privada con recursos públicos fueron un acierto del legislador, pero la innovación que pretendió consagrar fue totalmente desvirtuada por una restricción presupuestal que, como se explicó, impide contar con financiación más allá del 20% o el 30%.

Por otra parte, el estudio de derecho comparado también nos muestra que el término de 30 años contenido en el artículo 6 de la ley 1508 de 2012 se convierte en un obstáculo para emprender obras de infraestructura de gran escala, intensivas en capital y de larga vida útil, como transporte aéreo, férreo o infraestructura hidráulica. Otros países consagran términos mucho más largos, entre otros: Perú (60 años)⁴⁶, Chile (50 años)⁴⁷, México⁴⁸ y España (40 años⁴⁹) y Brasil (35 años)⁵⁰, por lo que en este proyecto de ley se propone aumentarlo hasta 50 años.

La presente iniciativa busca impulsar la presentación de proyectos por parte del sector privado, de manera que el Estado pueda no solo ahorrarse los costos asociados con el diseño de los proyectos de inversión, sin ningún tipo de riesgo y con participación plena de los particulares, sino que pueda contar con una amplia gama de proyectos para mejorar la infraestructura y la competitividad.

⁴⁶ Decreto Legislativo N° 1362

⁴⁷ Decreto Supremo N° 900 de 1996 del Ministerio de Obras Públicas (texto refundido del DFL MOP N° 164 de 1991), modificado por la Ley N° 20.410 de 2010.

⁴⁸ Ley de Asociaciones Público Privadas, artículo 98

⁴⁹ Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, artículo 29.6.a

⁵⁰ Lei n° 11.079, de 30 de dezembro de 2004, artículo 5°, inciso I



También busca ajustar el término de duración de los proyectos, de conformidad con el derecho comparado, para que se ajusten a las necesidades de infraestructura del país.

María Clara Posada
Senadora de la República



SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 19 de Agosto del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo _____
No. 198/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito
H.S. María Clara Posada Caicedo

SECRETARIO GENERAL