

## Newsletter de Infraestructura en Colombia

Octubre de 2025

**Ofrecemos las principales novedades legales y de mercado para el sector de infraestructura en Colombia que resultan de interés para los diferentes actores que confluyen en el sector. En este documento, se relacionan nuevas normas, jurisprudencia y acontecimientos relevantes para el sector.**

### Normas

#### **Aprobada la Ley de Ciudades Verdes que busca promover la adaptación al cambio climático y gestión del riesgo en ciudades**

La Ley 2476 del 10 de julio de 2025, conocida como la Ley Ciudades Verdes, busca fortalecer la adaptación de los espacios de las ciudades al cambio climático mediante la mejora de los espacios verdes y azules en las ciudades. La ley busca integrar la biodiversidad basándose en principios de la naturaleza (SbN) para mejorar la calidad del aire, la acústica, la conectividad ecológica y el paisaje, con el fin de avanzar hacia urbes verdes, resilientes y biodiversas.

La norma introduce diferentes conceptos y principios aplicables, entre estos, el de infraestructura verde y azul. Según la norma, la **infraestructura verde** es aquella que conforma la malla viva de áreas vegetadas y naturales que presta servicios ecosistémicos en la ciudad como parques y bosques. Por su lado, la **azul** conforma la dimensión hídrica urbana (cuerpos de agua, drenajes y manejo del ciclo hídrico).

Específicamente, la norma establece que, a partir de 2028, las obras de infraestructura pública, en el ámbito urbano, deben planificarse e implementarse con técnicas asociadas con el desarrollo de infraestructura verde y azul sostenible. Esto debe llevarse a cabo mediante el uso eficiente de los recursos hídricos, la integración de especies vegetales nativas, mitigaciones en la biodiversidad e iniciativas de movilidad sostenible, entre otras. Igualmente, el espacio público deberá velar por la conectividad ecológica al interior de las áreas urbanas.

### Jurisprudencia

#### **El Consejo de Estado analizó el posible desequilibrio de la ecuación contractual de un contrato de interventoría, por costos derivados de mayores permanencias causadas por prórrogas**

La sentencia de 7 de febrero de 2025 del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, con ponencia del consejero de José Roberto Sáchica, resolvió las disputas derivadas de un contrato de interventoría técnica, legal, social y financiera de los diseños para una obra del sistema Transmilenio en Bogotá, entre Integral S.A (la interventoría) y el Instituto de Desarrollo Urbano (el IDU).

La interventoría pretendía que se le reconociera en la incurrencia en mayores costos derivados de una mayor permanencia causados por tres prórrogas al contrato. Según la empresa, no le eran imputables y, por tanto, debían ser asumidos por la entidad contratante. En este sentido, el

análisis del tribunal se centró en determinar si los efectos económicos de las prórrogas debían ser soportados por la interventoría o por el IDU, según la asignación del riesgo previsto en el contrato y en su matriz de riesgos. El Consejo de Estado centró sus consideraciones en la tipificación y asignación del riesgo de mayor permanencia, la determinación de las causas de las prórrogas y la verificación de los requisitos para ordenar el restablecimiento del equilibrio económico del contrato.

En primer lugar, el Consejo de Estado logró constatar que tanto el contrato como la matriz de riesgos asignaron a la interventoría el riesgo por mayor permanencia del personal a cargo de esta y no estableció una causal específica para las prórrogas, por lo que debía ser asumido por la interventoría. En segundo lugar, la misma corporación determinó que las causas de las tres prórrogas no eran atribuibles al IDU.

Por último, analizó si efectivamente se cumplían los presupuestos para el rompimiento de la ecuación contractual. Frente a la situación, el Consejo de Estado aclaró que la materialización de riesgo en una magnitud superior a la prevista no genera automáticamente el derecho a compensación. Determinó que, para que proceda el restablecimiento del equilibrio económico del contrato, se requiere que el evento generador sea imprevisible y genere una situación que afecte al balance financiero de la globalidad del contrato.

Una vez analizados los elementos mencionados anteriormente, consideró que la interventoría no logró probar la incurrencia en los costos acreditados, cuyo efecto no acreditaba un desbalance en la ecuación contractual. Esto debido a que los gastos que acreditaba como superiores a los previstos no lograron probar un desbalance financiero de tal magnitud que impactara la ecuación económica del contrato. En este sentido, el Consejo de Estado negó las pretensiones de la interventoría respecto al desequilibrio contractual.

### **El Consejo de Estado se pronunció frente a descuentos unilaterales realizados por una entidad estatal en un contrato público**

El primero de julio de 2025 la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera, emitió sentencia sobre la controversia que surgió entre el Consorcio Infraestructura Engativá y la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá por la liquidación unilateral del Contrato de obra 019 de 2015, que se llevó a cabo con fundamento en el acta de recibo final a satisfacción suscrita el 30 de noviembre de 2017. Posteriormente, en el año 2020 mediante acto administrativo se le informó al Consorcio que la entidad pública determinó aplicar descuentos en la remuneración del contrato.

Frente a la naturaleza del acta 30 de noviembre de 2017, la Sala precisó que esa acta solo acredita cantidad y calidad de lo ejecutado, no un cumplimiento integral definitivo, por lo que el cierre real del contrato ocurre en el acta de liquidación. Pese a lo anterior, el acta de liquidación no puede convertirse en un espacio para declarar incumplimientos nuevos ni practicar descuentos sin soporte técnico ni jurídico e ignorando el debido proceso. En ese marco, consideró improcedente el descuento realizado al Consorcio, por falta de decisión previa y sustento probatorio.

Además, el Consejo de Estado resaltó la importancia de los pactos que se fueron dando en la relación contractual entre las partes, específicamente en los “otrosíes” suscritos entre las partes. En uno de estos, la entidad reconoció valores por mayor permanencia y cambio de vigencia, que luego descontó en la liquidación. Por lo anterior, consideró que dicho descuento en la liquidación resultó en la vulneración del principio de buena fe y de la teoría de los actos propios. Por último, el fallo reafirma que la liquidación no puede crear sanciones ni desconocer acuerdos previos. Todo descuento exige prueba, motivación y respeto del debido proceso.

## Conceptos

### La CGR analiza el plazo máximo para efectuar adiciones, reducciones o traslados sin vulnerar el principio de anualidad ni las reglas contractuales

Mediante el Concepto CGR-OJ-118-2025 del 11 de julio de 2025, la Contraloría General de la República (CGR) analizó si existe un plazo máximo para adiciones, reducciones o traslados sin contrariar el principio de anualidad ni las reglas contractuales, sobre reservas presupuestales y vigencias futuras. En efecto, la CGR afirmó que la anualidad presupuestal se rige bajo el año fiscal, que va del 1 de enero al 31 de diciembre, y en dicha vigencia las operaciones ordinarias deben agotarse siguiendo la regla general para el manejo presupuestal.

Pese a lo anterior, en el concepto se analizan dos circunstancias en las que la regla general no aplica: las reservas operacionales y las vigencias futuras. La primera puede ser ejecutada cuando la obligación fue adquirida en la vigencia, pero no ejecutada dentro de esta, y subsiste una obligación de pago. En dicho caso su uso es permitido pero restringido a ser realizado en virtud de un compromiso legalmente celebrado o ante la imposibilidad sobreviniente de ejecutarlo en la vigencia correspondiente.

En cuanto a las vigencias futuras, se entiende que se da en caso de proyectos que necesitan la continuidad de pagos en diferentes vigencias o plurianuales. En este sentido, se adquieren compromisos autorizados para asumir obligaciones con cargo al presupuesto de años posteriores. Para aplicar dicho mecanismo se deben consultar con el DNP y no pueden superar el periodo de gobierno, salvo que el proyecto tenga declaratoria de importancia estratégica del CONPES.

Hay dos tipos de vigencias futuras: las ordinarias y las extraordinarias. Las primeras exigen una apropiación mínima del 15% en la vigencia en que se autorizan. Por su lado, las vigencias futuras extraordinarias o excepcionales aplican para la financiación de proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, sin que sea necesario contar con apropiación del año en que se aprueban.

En conclusión, las operaciones ordinarias deben cerrarse dentro de su vigencia fiscal correspondiente, con la posibilidad de, si al cierre de esta, hay compromisos válidos no ejecutados, estos se puedan atender con reservas presupuestales. Por último, si se requiere ejecución en una modalidad plurianual, deben tramitarse vigencias futuras conforme a los requisitos aplicables.

### Colombia Compra Eficiente analiza la subcontratación en consorcios y uniones temporales

En Concepto del 3 de octubre de 2025, la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra eficiente contestó a una solicitud respecto de la posibilidad de subcontratación de consorcios y uniones temporales. En el concepto se analiza la naturaleza de dichas figuras para la contratación estatal, donde menciona que son figuras colaborativas para presentar oferta, celebrar y ejecutar el contrato. Establece que la principal diferencia entre estas es el régimen de responsabilidad, donde en los consorcios hay responsabilidad solidaria y en las uniones temporales las sanciones se individualizan según la participación.

Una vez analizada las figuras mencionadas, establece la naturaleza y los límites de la subcontratación. Se establece que la subcontratación es un contrato accesorio al principal para la ejecución parcial del objeto del contrato principal. Igualmente, crea relaciones autónomas entre contratistas y subcontratistas, pero no libera al contratista de su responsabilidad frente a la entidad.

Una vez analizadas dichas figuras, Colombia Compra Eficiente considera que no es posible que uno o varios integrantes del consorcio o de la unión temporal actúen como subcontratistas del mismo proyecto. Lo anterior, considerando que la naturaleza de la subcontratación exige la presencia de un tercero distinto del contratista y de sus integrantes, debido a que quien ocupa la posición de parte en el contrato no puede a la vez tener la naturaleza de tercero para subcontratar, todo ello bajo un principio lógico de no contradicción.

Por lo anterior, Colombia Compra Eficiente considera que no es posible que miembros del consorcio o de una unión temporal se contraten como subcontratistas del mismo proponente plural.

## Noticias

### **El Gobierno Nacional anunció la creación de la Agencia Férrea Nacional**

El 1 de agosto de 2025 el Gobierno de Colombia anunció la creación de la Agencia Férrea Nacional, una entidad especializada que impulsará la reactivación del tren y liderará proyectos estratégicos de carga y pasajeros. La ministra de Transporte, María Fernanda Rojas, presentó la propuesta durante el Foro Internacional por la Reactivación Ferroviaria realizado en Bogotá a finales de julio de 2025.

### **El Gobierno Nacional publicó un proyecto de decreto para modificar el artículo que permite ajustar los plazos de vigencias futuras**

El Gobierno publicó, en julio del presente año, un proyecto de decreto para modificar el art. 2.2.2.1.11.8 del Decreto 1082 de 2015. Este proyecto busca permitir que, en los proyectos APP, se pueda ajustar el plazo y reprogramar la distribución anual de las vigencias futuras ya autorizadas, sin aumentar el monto total y estableciendo una redistribución respaldada por requisitos y conceptos del CONFIS. La propuesta, según el Gobierno, buscaría alinear los pagos con la ejecución real de las obras y mejorar la gestión de caja. Dicho cambio implicaría la posibilidad de cambiar las vigencias futuras de aquellas vigencias cuyo pago se encontraba comprometido previamente. En la actualidad, el proyecto de decreto está a la espera de la publicación de contestación de comentarios realizados entre agosto y julio del 2025.

# GARRIGUES

Avenida Calle 92 No. 11-51 Piso 4  
Bogotá D.C. (Colombia)  
T +57 601 326 69 99  
[bogota@garrigues.com](mailto:bogota@garrigues.com)

Síguenos en:



© 2025 J&A Garrigues, S.L.P. | La información de esta página es de carácter general y no constituye opinión profesional ni servicio de asesoramiento legal o fiscal.