



# OPPCM

Observatorio de Políticas Públicas  
del Concejo de Medellín

## Alianzas Público Privadas

## Tabla de contenido

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	3
<b>METODOLOGÍA</b> .....	5
<b>A. LAS APP EN COLOMBIA EN EL NIVEL NACIONAL</b> .....	5
<b>1. LA TRANSFORMACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA HACIA LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS EN COLOMBIA.</b> .....	5
<b>2. Esquemas de asociación público privada</b> .....	7
<b>3. Clases de APP según el tipo de proyecto</b> .....	8
<b>4. Tipos de contrato aplicables a las APP</b> .....	8
<b>5. Gestión de Riesgos en las APP</b> .....	10
<b>6. Las asociaciones público privadas como instrumento de gobierno.</b> .....	11
<b>B. LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS EN LA GESTIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.</b> .....	19
<b>1. Asociaciones Público Privadas.</b> .....	20
<b>2. Etapas de estructuración y documentos.</b> .....	22
<b>3. Asociaciones Público Privadas de iniciativa privada</b> .....	24
<b>4. Flujo de proyectos de iniciativa privada</b> .....	29
<b>5. Asociaciones Público Privadas de iniciativa Pública</b> .....	29
<b>6. Flujo de iniciativa pública</b> .....	33
<b>C. LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS EN EL PLAN DE DESARROLLO DE MEDELLÍN (2016-2019)</b> .....	35
<b>1. Las APP en el Municipio de Medellín</b> .....	35
<b>2. Las APP en el Plan de Desarrollo de Medellín</b> .....	44
<b>D. CONCLUSIONES</b> .....	46

## TÍTULO DEL PROYECTO: LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS EN LOS PROYECTOS DEL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO DE MEDELLÍN

**Elaborado por:**

**Luis Fernando Agudelo Henao**

**H. Ricardo Flórez González**

**Paola Andrea Cataño Gómez**

### INTRODUCCIÓN

Las Asociaciones Público Privadas (en adelante APP), representan una forma de contratación con la cual, los sectores público y privado acuerdan la provisión de bienes públicos y servicios que tradicionalmente son prestados por el Estado.

La finalidad de su creación fue la vinculación de capital privado para generación de proyectos que en un principio eran de tipo económico, para luego diseñar proyectos de infraestructura social (Bogotá, 2012). Para los años 80's y 90's, países como el Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Australia, entre otros, realizaron estas asociaciones para dos tipos de infraestructura, la asociada a los sistemas de transporte, generación de energías, tratamiento de aguas, y la prestación de servicios relacionados con la salud y la educación. (Bogotá, 2012).

En América Latina, Chile se convierte en un caso representativo por la realización de concesiones viales y de infraestructura hospitalaria y es en el año 2012, cuando Colombia, a partir de la ley 1508 de 2012, desarrolla el régimen jurídico de las APP, como un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializa en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, *que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura, cuyo monto de inversión sea superior a los seis mil salarios mínimos mensuales legales vigentes.*

Con esta ley Colombia logra establecer un avance en materia de contratación, ya que representa la posibilidad de mejorar las opciones de gestión ante tres dificultades que señaló el Consejo Nacional de Política Económica y Social en el documento CONPES 3615 de 2009 como son: a) *la restricción del gasto del gobierno nacional central y del presupuesto destinado*

*a la modernización de los activos fijos que se requieren para realizar una efectiva gestión pública; b) la falta de proyección estratégica en materia de desarrollo de infraestructura y por último y c) bajo nivel de integración al mercado inmobiliario de los activos fijos de las entidades públicas (CONPES 3615, 2009).*

Sin embargo, esta ley es expedida en el marco de un régimen de contratación en el que ya se contemplaban acuerdos que implicaba la vinculación de capital privado en la prestación de servicios públicos, como es el caso de las concesiones de que trata el artículo 4 de la ley 80 de 1993, el cual no fue modificado por la nueva regulación de 2012, sino que esta manifestó que las concesiones de que trata dicho artículo se encuentran comprendidas dentro del esquema de las APP.

Esto trajo como consecuencia dificultades en la implementación efectiva de las asociaciones, relacionadas con el grado de complejidad normativa y procesal de dicho régimen. Así, para el desarrollo de las entidades territoriales, las APP facilitan la provisión y mantenimiento a largo plazo de la infraestructura y bienes públicos, dentro de unos parámetros de disponibilidad y calidad pactados, para prestar un servicio a los ciudadanos, pero que ante la escasez de recursos propios para financiar grandes proyectos, éstos resultan ser costosos y de larga duración.

Además, en Colombia, las iniciativas de APP surten en cierta medida el proceso establecido por la ley 80 de 1993 para su adjudicación, este parámetro la hace aún más compleja. El procedimiento de selección para los proyectos de Asociación Público Privada de iniciativa pública será el de licitación pública, señalado en el artículo 30 de la Ley 80 de 1993 y en sus normas reglamentarias, salvo lo previsto en la Ley 1508 de 2012 y en el Decreto 1467 de 2012, o las normas que lo sustituyan, modifiquen o adicionen.

En este sentido, el objetivo del presente documento es la de establecer los escenarios de viabilidad que representa el modelo colombiano de asociaciones público privadas para la gestión de los proyectos contemplados en el plan municipal de desarrollo de Medellín 2016 - 2019, para lo cual se hará una descripción de la evolución del modelo de contratación pública hacia las Asociaciones Público Privadas, para luego describirlas como un instrumento de gobierno y finalmente, plantear las situaciones en que una entidad territorial incurre a la hora de ponerlas en práctica.

## METODOLOGÍA

Para lograr establecer los escenarios de viabilidad del modelo colombiano de Asociaciones Público Privadas en la gestión de los proyectos contemplados en el plan municipal de desarrollo de Medellín 2016 - 2019, se realizó, bajo el enfoque cualitativo, la realización de un método documental compuesto de las siguientes fases: *rastreo documental* y *normativo de tipo histórico sobre la normativa colombiana de los contratos de obra pública*, con la cual se pretendió describir el panorama de la contratación a partir de la definición, elementos y alcances de los contratos y cómo evolucionó hasta el régimen de las Asociaciones Público Privadas. Igualmente, *se realizó un análisis normativo* con la intención de describir la transformación del modelo de gestión pública y por último, se hizo el *estudio de contrataciones bajo la modalidad de APP*, para identificar las ventajas del modelo en entidades territoriales como es el caso de Medellín.

Adicionalmente se hizo una indagación de las metas que la Administración Municipal tiene a la hora de estructurar proyectos bajo el esquema Alianza Público Privadas de la ley 1508 de 2012.

### A. LAS APP EN COLOMBIA EN EL NIVEL NACIONAL

#### 1. LA TRANSFORMACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA HACIA LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS EN COLOMBIA.

La gestión pública está orientada al cumplimiento de los objetivos del estado y la solución de los problemas sociales, económicos y políticos, es así que en la formulación de los planes de desarrollo en los diferentes niveles de gobierno, se encuentran diferentes enfoques y propuestas para intervenir sobre las causas y los efectos de estos problemas, dando origen a la formulación de políticas públicas.

Desde la conformación de los estados modernos, teóricamente pueden identificarse dos modelos de gestión pública, uno corresponde a la burocracia, donde el estado directamente ofrece productos y servicios públicos, mediante una estructura basada en la jerarquía, la especialización del trabajo y las normas. El otro modelo corresponde a la nueva gestión pública, el cual propende por emular el funcionamiento del sector privado con el objeto de mejorar la eficiencia, promoviendo decisiones económicas basadas en el mercado, promoviendo

privatizaciones, desregulación, estímulos a la competencia e instituciones que promuevan el desarrollo del sector privado.

En Colombia la nueva gestión pública se introduce en la década de los noventa a partir de la promulgación en 1991 de la Constitución Política y el desarrollo de diferentes leyes y decretos reglamentarios que fomentaron espacios para la participación privada en la gestión pública, debido a las restricciones del gasto público y la capacidad limitada para atender los problemas públicos en especial lo relacionado con la modernización de la infraestructura y la prestación de servicios públicos, acercando al estado con el sector privado, los primeros ejemplos de esta interacción entre lo público y lo privado se observan en la modernización de la infraestructura vial y energética del país a través de contratos de concesión.

Aunque existen referentes históricos de participación privada en la gestión pública desde principios del siglo XV (González, 2010 p.16), debido a la deficiente capacidad del estado para obtener los recursos públicos para la financiación de obras, el concepto de Alianzas Público Privadas (APP) hace su aparición en 1992 en el Reino Unido como una estrategia para obtener financiación para el desarrollo de infraestructura y provisión de servicios públicos.

Los exitosos resultados de la aplicación de las alianzas público privadas en el Reino Unido definieron el concepto y se convirtió en modelo de gestión pública. Las APP se caracterizan por dos elementos clave, el primero es una adecuada relación entre costo y calidad, que resulta de la combinación óptima de costos durante la totalidad del ciclo de vida de un proyecto y la calidad o capacidad para satisfacer las necesidades de los usuarios (Millán, 2009, p.10). El segundo es la transferencia efectiva de riesgos al contratista, teniendo en cuenta que todo proyecto está sujeto a diversos riesgos, como lo son el diseño, financiación, construcción, operación, mantenimiento, etc., se deben trasladar al privado los riesgos relacionados con mayores costos y mayores plazos de ejecución, en general aquellos que el privado puede gestionar mejor en relación a los modelos tradicionales de gestión pública.

Las APP se definen generalmente como un contrato a largo plazo entre una parte privada y una entidad pública, con el objeto de prestar un activo o un servicio público en el que a parte privada asume un riesgo importante y la responsabilidad de la gestión, y la remuneración está condicionada al desempeño y no a la mera existencia del activo o la prestación del servicio, implicando entonces criterios de calidad y eficiencia.

Las principales características de las alianzas público privadas son las siguientes:

- Son contratos a largo plazo (más de 10 años)

- El privado financia la inversión de la infraestructura y tras su puesta en funcionamiento recibe una remuneración de la administración. En las APP sociales, los usuarios no efectúan ningún pago adicional.
- La remuneración está sujeta al cumplimiento de estándares de servicio previamente establecidos (que normalmente están asociadas a APP para la construcción, operación y mantenimiento).
- El bien es y será siempre de propiedad pública, la planificación, el control y la financiación de la APP es pública.
- Las APP sólo deben aplicarse a aquellos casos en que la evaluación demuestre que es una alternativa con más ventajas sobre el modelo tradicional de gestión pública, en cuanto a proporcionar mayor calidad a igualdad de precio o igual calidad a menor precio.
- El alcance de las APP es amplio, va desde la construcción de infraestructura hasta la prestación de servicios de forma integral.
- Los perfiles de financiamiento son estructuralmente diferentes, en la tradicional obra pública, el Estado tiene que financiar el diseño, tiene que financiar el proceso de selección de oferentes, debe entregar un anticipo y pagos parciales de la obra que significan tener financiada la obra en tiempo presente, en APP sin recursos del privado el Estado paga valores parciales por la construcción y asegura el mantenimiento y las inversiones en una relación de largo plazo.

## 2. Esquemas de asociación público privada

Uno de los retos al formular una APP se relaciona con el esquema a través del cual se va a desarrollar el proyecto, la Alcaldía de Bogotá en la guía “Buenas prácticas en Contratación Estatal” de 2012, identifica los principales esquemas de APP y sus elementos característicos, que se presentan a continuación:

- Acuerdos en los que el sector privado diseña, construye, desarrolla, opera, administra y es dueña de la infraestructura, sin la obligación de transferir la propiedad de los activos posteriormente al Estado, como sucede en los contratos *design-build-finance-operate* (DBFO), *Build-own-operate* (BOO), *Build-develop-operate* (BDO), *Design-construct-manage-finance* (DCMF).



- Contratos en los que el sector privado compra o arrienda al sector público infraestructura ya existente, sin la obligación de transferir la propiedad de los activos posteriormente al Estado, con el propósito de rehabilitar, modernizar y/o expender los activos entregados, como en el caso de los contratos Buy-build-operate (BBO), Lease-develop-operate (LDO), Wrap-around addition (WAA).
- Contratos en los que el sector privado diseña y construye un activo, lo opera y después lo transfiere al gobierno, como en el caso de los contratos Build-operate-transfer (BOT), Build-own-operate-transfer (BOOT), Build-rent-own-transfer (BROT), Build-lease-operate-transfer (BLOT), Build-transfer-operate (BTO).

### 3. Clases de APP según el tipo de proyecto

Tipo	Ejemplos de proyecto
<p><b>Proyectos autosostenibles:</b> proyectos que cuentan con capacidad de generar ingresos a través del cobro de tarifas y lograr el retorno de la inversión privada, en el plazo acordado de explotación económica, sin necesidad de subsidios estatales.</p>	<p>Autopistas de peaje con alto tráfico vehicular lo cual permite operar sin garantías de ingreso ni aportes estatales. Gestión de residuos sólidos a través de incineradores. Cementerios Proyectos en los que se construye infraestructura estratégica y social, mediante esquemas de subsidios cruzados para lograr el cierre financiero del proyecto. Por ejemplo, proyectos de infraestructura de transporte con componentes de renovación urbana. Escuelas, hospitales, centros culturales desarrollados integralmente con centros de oficinas y de comercio.</p>
<p><b>Proyectos que requieren financiación pública:</b> Son Iniciativas en las que el cobro de tarifas es insuficiente para lograr el retorno de la inversión, pero que el proyecto per se genera externalidades positivas en términos de beneficios sociales, lo cual justifica la inversión pública.</p>	<p>Concesiones de corredores viales con mediano o bajo tráfico vehicular. Parqueaderos urbanos. Complejos deportivos. Estadios. Túneles. Acueductos. Jardines infantiles. Centros diurnos para ancianos.</p>
<p><b>Proyectos en los que el particular vende servicios de infraestructura a la Administración:</b> Son proyectos en los que el sector privado suministra directamente servicios de infraestructura a la administración pública a través de la suscripción de contratos B.O.T. o la celebración de concesiones con el pacto de un <i>Shadow toll</i> (Peaje sombra pagado directamente al contratista sin la intervención de los usuarios). En esta clase de acuerdos se busca incrementar la eficiencia en la construcción y administración de la infraestructura.</p>	<p>Hospitales públicos. Colegios Públicos. Cárceles. Edificios Institucionales. Hidroeléctricas. Plantas de tratamiento de Aguas En general el factor asociado a los riesgos de demanda deben ser asumidos por el Estado, que ante una menor cantidad de pacientes (hospitales), condenados o detenidos (Cárceles) debe concurrir a cubrir los costos mínimos de operación y un nivel de rentabilidad establecido previamente en el pacto.</p>

### 4. Tipos de contrato aplicables a las APP



Tipo	Descripción - Utilidad	Principales Riesgos
Concesiones	El objeto contractual se desarrolla por cuenta y riesgo del concesionario, pero con la vigilancia y control estatal; a cambio de la prestación del contratista el Estado remunera de diversas formas bien sea mediante derechos, tarifas, tasas, valorizaciones, o en cualquier otra modalidad de contraprestación establecida por acuerdo entre las partes.	Normalmente las negociaciones más complejas son los periodos de la concesión y la titularidad de los riesgos emergentes. En las concesiones los riesgos de construcción (geológicos o estabilidad) y los de demanda son los más onerosos para el Estado.
Joint Venture	En Colombia, generalmente se asimilan con las uniones temporales y los consorcios aunque la figura es de origen anglosajón y tiene sus características especiales y distintivas. En cuanto a forma de APP se refiere a que el costo de la inversión y explotación es cubierto tanto por recursos públicos como por privados, cuando se trata de una participación de capital. El privado persigue un interés económico y la entidad un interés social.	Aunque son parecidas a las concesiones, es necesario establecer con claridad los periodos de entrega y operación y las características del proceso de formación de los activos a ser explotados, los riesgos están asociados a los periodos de entrega y a la capacidad de hacer operativos los activos con los costos establecidos para el Estado.
Outsourcing	En lo relacionado con APP, el outsourcing es un contrato entre un particular y la administración, con el objeto de desarrollar funciones relacionadas con la prestación de un servicio de infraestructura. El sector público continúa a cargo de la prestación del servicio y en esencia de las actividades misionales, pero subcontrata a instancias privadas para que ejecuten algunas actividades de la operación a cambio de una tarifa predeterminada, diferente a la utilidad obtenida por la explotación del activo. Dentro de esta categoría se encuentran: i) los Management contracts, y, ii) los O&M Contracts, en los cuales la entidad asume el riesgo en el desarrollo del proyecto, es propietaria de la infraestructura pero confía al privado la administración, operación y/o mantenimiento	Se refiere a la operación de infraestructuras públicas, como hospitales, cárceles o instituciones educativas o de atención de ancianos o personas con necesidades especiales. Corresponde a la tercerización de largo plazo de la operación y mantenimiento, los riesgos esenciales están en los estándares de prestación y los periodos de los contratos. Requieren la existencia de costos estandarizados de los servicios que eran prestados por los públicos para poder establecer la utilidad de la aplicación.
Arrendamiento Operativo	En este contrato un privado asume la construcción de un edificio, por su cuenta y riesgo, con recursos privados y detentando la titularidad del activo, posteriormente arrienda al Estado la infraestructura en condiciones de uso para la adecuada prestación del servicio, incluyendo todo lo necesario en equipamiento y complementarios	En el caso colombiano no es posible establecer este tipo de proyectos de manera legal, cuando se refiere a APP con capital público, porque la ley no permite a las entidades territoriales entregar titularidad.
Contratos de peaje sombra	Se trata de un esquema de financiamiento en el cual los peajes no son cobrados a los usuarios de la infraestructura sino que son asumidos por el Estado, mediante un conteo de tráfico actual y la adición de una tasa dependiendo del tipo de vehículo.	El riesgo esencial es el control de la demanda en el sentido que el concesionario y el usuario tendría la tendencia a abusar de un control pobre.
Contratos de gestión de servicios (facility management )	Esta iniciativa de financiación proviene del análisis que hace una entidad cuando va a comprar un inmueble, donde debe tener en cuenta además del costo de su adquisición, el valor de su operación y mantenimiento. Es una figura relacionada con la administración de activos (gestión, operación y	Son muy útiles cuando el Estado tiene clara la financiación de una infraestructura, o tiene dificultades para hacerla funcionar al 100% de su potencial, los riesgos son de reconocimiento y capacidad del

	mantenimiento) que se encarga al particular a cambio de que el Estado pague por el servicio y la calidad del mismo.	operador y establecimiento de estándares del servicio y duración..
Contratos llave en mano (turnkey contract)	En este caso el privado asume el diseño, construcción y equipamiento de las instalaciones, de la misma forma, el riesgo recae sobre él, al finalizar el contrato el particular hace entrega del activo y éste pasa a ser propiedad de la administración.	El gran riesgo (como se vió en REFICAR) es el control a la aceptación de gastos de formación del activo y capacidad técnica de controlar de parte del Estado.

## 5. Gestión de Riesgos en las APP

Como se indicó anteriormente, una de las características de las APP es el traslado efectivo de los riesgos al inversionista privado, en Colombia la gestión de riesgos en las APP de iniciativa privada recae sobre el inversionista privado, en tanto que en las APP de iniciativa pública la gestión de riesgos es compartida y ha sido delimitado por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), así:

Riesgo	Detalle	Responsable - Gestión
Predial	Gestión Predial	Privado
	Mayores valores por adquisición predial	Público y Privado
Obligaciones Ambientales	Gestión de licencias, consultas previas o permisos	Público y Privado
	Mayores valores por compensaciones socio- ambientales	Público y Privado
	Obras no previstas requeridas por autoridades ambientales posteriores a expedición de licencias, no imputables al concesionario	Público
Políticos / sociales	Movimiento, reubicación o imposibilidad de instalación de casetas, por decisiones de la ANI	Público
	Invasión del derecho de vía	Privado
Diseño	Mayores valores derivados de los estudios y diseños	Privado
Construcción Operación y Mantenimiento	Variación de precios de los insumos	Privado
	Cantidades de obra	Privado
Comercial	Menores ingresos por concepto de peaje	Público
Liquidez	Liquidez en el recaudo de peajes	Privado
	Riesgo de liquidez general	Privado

Riesgo	Detalle	Responsable - Gestión
Financiación	Obtención del cierre financiero	Privado
	Condiciones (plazo, tasas) y liquidez	Privado
	Insuficiencia de recursos para el pago de la interventoría por razones no atribuibles al concesionario	Público
Cambiario	Variaciones del peso frente a otras monedas	Privado
Regulatorio	Compensaciones por nuevas tarifas diferenciales	Público
	Cambios en normatividad	Público
	Cambios en especificaciones técnicas (Tecnología de recaudo electrónico de peajes)	Público
Túneles	Mayores cantidades de obra	Público
Fuerza Mayor	Eventos eximentes de responsabilidad en la adquisición Predial	Público y Privado
	Eventos eximentes de responsabilidad por interferencia de Redes	Público
	Fuerza mayor por demoras en la obtención de licencias ambientales, no imputables al concesionario	Público
	Costos ociosos por eventos eximentes de responsabilidad	Público y Privado
	Eventos asegurables	Privado
	Eventos no asegurables	Público

Fuente: ANI

## 6. Las asociaciones público privadas como instrumento de gobierno.

Una nueva forma de hacer frente a los problemas públicos está siendo planteada debido a las dificultades con el costo y la eficiencia de los programas de gobierno, nuevamente basados en teorías liberales, se están generando dudas sobre las capacidades e incluso hasta las motivaciones detrás de las instituciones del sector público. El punto de apoyo de esta revolución es una transformación fundamental no sólo está en el alcance, sino en la escala de la acción del gobierno, pero en sus formas de actuar básicas, dando un nuevo margen de acción, que invita a depositar la confianza en actores privados en lugar de confiar exclusivamente en el gobierno para resolver los problemas públicos, estos nuevos actores se están movilizando a veces son su propia iniciativa, pero a menudo en sociedades complejas con el estado.

Nuevas herramientas de acción pública están son usadas de forma amplia y eficaz por parte de los formuladores de políticas públicas. El proceso sugiere un nuevo enfoque para la resolución de problemas, en lo que se ha denominado "gobierno de terceros".

Dar respuesta a los problemas públicos cada vez es más difícil y complejo, la capacidad de los gobiernos ha llegado casi a su límite y existen desacuerdos sobre hasta dónde llega la acción pública y también por la falta de autoridad para imponer la voluntad de gobierno a otros actores con los que no socializa y negocia las acciones públicas. De otra parte se requiere reconocer que existen también nuevos enfoque de colaboración que implican el desarrollo de nuevas herramientas o instrumentos de gestión como lo son las alianzas público privadas.

A continuación se presenta la evolución de los instrumentos de gestión pública utilizados en Colombia, incluyendo una breve descripción, un ejemplo de su utilización, período de mayor uso, modelo de financiación y algunos elementos de gestión de riesgo.

2	1	
<p>Empresas Públicas como establecimientos públicos autónomo descentralizados del nivel municipal</p> <p>Corresponde a la construcción de infraestructuras en el Marco de Organizaciones de Derecho Público, asociadas a la prestación inicialmente de todo tipo de servicios (Acueducto, Alcantarillado, Aseo, Energía Eléctrica, Energía, Teléfonos, manejo de centrales de faenado, centrales de abastos) en función de recursos provenientes de tarifas y de recursos propios del derecho público.</p> <p>Empresas Públicas de Medellín Y Empresas Varias de Medellín, hasta la entrada en vigencia de la ley 142/94 y 143 de 1994 que los configura como cuasimercados, genera competencia y desregulación, así como exclusividad en la definición de Servicios Públicos Domiciliarios, y la obligación de dedicación exclusiva a estos servicios así como la conversión en Sociedades Anónimas (Públicas o de Economía Mixta) ó sociedades Industriales y Comerciales del Estado.</p> <p>1950-1994</p> <p>Recursos originados en esquemas tarifarios y recursos nacionales para expansión de redes o financiación de déficits. Las Empresas de Servicios Públicos actuaron como estructurador de redes e infraestructura física de forma autónoma a las municipalidades con muy poca autonomía hasta la década de los 1990 s.</p>	<p>Gobierno Directo</p> <p>Corresponde a la base de la acción tradicional del Estado, en el que por medio de funcionarios que tienen relación laboral con el gobierno, se prestan servicios o se construyen infraestructuras, normalmente para obras pequeñas.</p> <p>La manera como se contrata infraestructura en los 1970's y 1980's en la ciudad de Medellín a través de cuadrillas de la Secretaría de Obras públicas</p> <p>1886-1993</p> <p>Recursos de Valorización que se usan en Medellín desde antes desde la década de los 1920's, así como recursos de cofinanciación de las agencias nacionales como Ministerio de Obras Públicas y Caminos Vecinales. Así como la financiación de Planes específicos como el Plan Puentes en 1981.</p>	<p><b>Tipo de Herramienta usada</b></p> <p><b>Definición</b></p> <p><b>Ejemplo Típico</b></p> <p><b>Periodo de mayor uso</b></p> <p><b>Origen de los recursos</b></p>
<p>Si, propia del Estado o contratada</p> <p>Si, propia o contratada</p> <p>Si, propia o contratada</p> <p>Si del contratante</p> <p>Si del contratante</p> <p>Si del contratante</p> <p>Si del contratante</p> <p>Si del contratante</p> <p>Limitados a las cláusulas contractuales y de generar imprevistos asumidos por el contratante</p> <p>A cargo del Estado</p> <p>N/A</p> <p>Pública</p> <p>Asociados a la opacidad y poco control externo por parte de entidades de control, que permita a directivos inescrupulosos o clientelizados, tomar decisiones de asignación de recursos por fuera del objeto social, realizar compras a precios exorbitantes o relajar el cobro de la prestación del servicio, así como evitar los costos de mantenimiento para mostrar mejores resultados.</p>	<p>Si, completa por parte del Estado</p> <p>Si completa, muchas obras al ser servicios repetitivos se iniciaban sin estos estudios</p> <p>Si, se iniciaban obras en su mayoría sin este requisito</p> <p>Si completa del Estado</p> <p>Si completa del Estado</p> <p>Si completa del Estado</p> <p>Si completa del Estado</p> <p>Si completa del Estado</p> <p>N/A</p> <p>Normalmente baldíos o con pocas controversias, procesos de reubicación o solicitudes ciudadanas o definiciones clientelares.</p> <p>N/A</p> <p>Pública</p> <p>Los costos de funcionamiento en el largo plazo, en el sentido que las nóminas de trabajadores oficiales y técnicos que desarrollaban toda la actividad debían ser asumidos completos en el largo plazo, además seros problemas de coordinación de una cadena de labores muy especializadas todas coordinadas dentro del gobierno (diseño, supervisión, adquisición, ejecución)</p>	<p><b>Obligación frente a los Estudios de perfectibilidad</b></p> <p><b>Obligación frente a los Estudios de Factibilidad</b></p> <p><b>Obligación frente a los Estudios de Ingeniería de</b></p> <p><b>De los Estudios</b></p> <p><b>De la Inventoría</b></p> <p><b>De la supervisión</b></p> <p><b>De la construcción</b></p> <p><b>De la operación</b></p> <p><b>Riesgos constructivos y de mercado del concesionario</b></p> <p><b>Adquisición de Predios</b></p> <p><b>Licencias Ambientales</b></p> <p><b>Gestión Social</b></p> <p><b>Iniciativa</b></p> <p><b>Riesgos</b></p>
		<p><b>Estructuración</b></p> <p><b>Financiación</b></p>

3	Tipo de Herramienta usada	Definición	Ejemplo Típico	Periodo de mayor uso	Origen de los recursos	Obligación frente a los Estudios de factibilidad	Estructuración	Obligación frente a los Estudios de Factibilidad	Financiación	Riesgos constructivos y de mercado del	Adquisición de Predios	Licencias Ambientales	Gestión Social	Iniciativa	Riesgos
	Contratación: uso de contratos administrativos (con definición taxativa de contratos de carácter administrativo)	Corresponde a la provisión de Obras, bienes y servicios por medio del establecimiento de contratos del derecho administrativo en el que un particular o en convenios interadministrativos, el Estado externaliza la prestación de servicios de bienestar colectivo	El establecimiento de estados descentralizados administrativos en los 1990's, en los que se reduce la capacidad de llevar adelante funciones directas, que se ve reforzado en las reformas fiscales de las leyes 617/2000 y 715/2001, que limita la capacidad de contratar funcionarios con relación laboral, y por tanto establece que la provisión de servicios deberá hacerse	1976-2007	Los recursos se originan, en el caso de Medellín, en recursos ordinarios provenientes de las fuentes fiscales (ICA e IPU principalmente), de los recursos concursables para infraestructura, o del establecimiento de proyectos de desarrollo como el Metro de Medellín (1978-1995). Los recursos de Deuda, son el origen técnico esencial para las grandes obras de infraestructura (Metro de Medellín, Travía de Ayacucho).	Si, propia del Estado o contratada	Si, propia o contratada	Si, pero se firmaron contratos en su mayoría sin este requisito	Si del contratante Si del contratante Si del contratante Si del contratante Si del contratante	Limitados a las cláusulas contractuales y de generar inactivistas asumidos por el contratante.	A cargo del Estado	N/A	Pública	Se generaron incentivos perversos para que contratistas inescrupulosos, se dedicaran a quedarse con los anticipos y a hacer efectivas garantías, o argumentar desequilibrio económico dado que se contrataban obras por el menor precio sin estudios de detalle.	

4	Concesiones originales del siglo XIX y principios del siglo XX	Correspondió a mecanismos de construcción de grandes obras de infraestructura, en especial los puentes sobre el Río Cauca, y la red de Ferrocarriles	Ferrocarril de Amagá construido en 1907 y vendido al departamento en 1923	1890-1930	Los recursos de originaron en la iniciativa privada de industriales, comerciantes y terratenientes que requerían vías de infraestructura.	N/A	N/A	N/A	N/A	Si, del Concesionario y el Estado	N/A	Si, del Concesionario	Si, del Concesionario	Si, del Concesionario	N/A	Muchas menos controversias, dado que se	N/A	Privada	Los riesgos mucho menores, debido a la completa ausencia de medios de transporte, y la debilidad financiera del Estado. Los riesgos se concretaron por la falta de estandarización de las obras (tipos de trochas), por la falta de previsión frente a cambios tecnológicos.
---	--	--	---	-----------	---	-----	-----	-----	-----	-----------------------------------	-----	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----	---	-----	---------	--

5	Tipo de Herramienta usada	Definición	Ejemplo Típico	Periodo de mayor uso	Origen de los recursos	Obligación frente a los Estudios de factibilidad	Obligación frente a los Estudios de Factibilidad	Obligación frente a los Estudios de Ingeniería de Detalle	De los Estudios	De la interventoría	De la supervisión	De la construcción	De la operación	Riesgos constructivos y de mercado del	Adquisición de Predios	Licencias Ambientales	Gestión Social	Iniciativa	Riesgos
Concesiones de primera generación	Corresponde a las primeras concesiones modernas, en las que se supera la actuación autónoma y separada de Estado y contratista, y se pasa a una lógica de gestión de riesgos compartidos. Su aplicación inicial fue muy precaria, debido a la ausencia de recursos para estudios de detalle	Concesiones para mejora de accesos a centro urbanos, desarrollo del oriente de Antioquia y Valle de San Nicolás, la vía Cartagena Barranquilla, Malla vial del Meta, vía Ciénaga-Barranquilla.	1994-1997	Los recursos se originan en la concurrencia de recursos nacionales, departamentales, municipales y recursos originados en la operación	Si, como exigencia para el Estado	Si, como exigencia para el Estado	Sin estos estudios antes de la contratación	Del Estado	Del Estado	Del Estado	Del Estado	Del concesionario	No, el gobierno otorgó garantías parciales de	En la mayoría de los casos, se iniciaban obras sin	Se iniciaba sin licencias ambientales	Pública	Alto riesgo financiero por limitada capacidad de planeación, y limitada capacidad de establecer técnicamente los riesgos constructivos (por limitación de los estudios) y los riesgos de mercado.		



6	Concesiones de segunda generación	Corresponde a un tipo de concesión que intenta corregir los problemas de la primera generación, especialmente los prediales y de mercado de la concesión	Vía Tobía Grande-Salgar-San Alberto (mala evaluación permitió pólizas erróneas y derivó en la caducidad), Mallá vial del Valle (Retrasos en la entrega de predios por parte del Estado)	1997-1999	Los recursos se originan en la concurrencia de recursos nacionales, departamentales, municipales y recursos originados en la operación, y con estructuración de la banca.	Si, como exigencia para el Estado	Si, como exigencia para el Estado	Si, como exigencia para el Estado	Del Estado	Del Estado	Del Estado	Con banca de inversión independiente y respaldo	Con banca de inversión independiente y respaldo	Si, realizados por entidades independientes, y el estudio precontractual	Si, fichas prediales disponibles, con estudio de	Si, como requisito necesario	Pública	El riesgo, que se terminó concretando, es que la mala calidad de los procesos precontractuales hizo que fuera muy difícil darle continuidad a procesos que se firmaron con pocos detalles, y con una distribución de obligaciones muy limitada.
---	-----------------------------------	--	---	-----------	---	-----------------------------------	-----------------------------------	-----------------------------------	------------	------------	------------	---	---	--	--	------------------------------	---------	---

7	Tipo de Herramienta usada	Definición	Ejemplo Típico	Periodo de mayor uso	Origen de los recursos	Estructuración			Financiación					Riesgos				
						Obligación frente a los Estudios de factibilidad	Obligación frente a los Estudios de Factibilidad	Obligación frente a los Estudios de Ingeniería de Detalle	De los Estudios	De la interventoría	De la supervisión	De la construcción	De la operación		Riesgos constructivos	Adquisición de	Licencias Ambientales	Gestión Social
	Concesiones de tercera generación y Tercera generación y media	Corresponde a un tipo de concesión que trata de resolver los problemas de gestión social y predial y distribuirlos entre las partes, además de asegurar la inversión suficiente en la etapa precontractual y la cobertura de riesgos en la etapa de construcción y operación con fondos esencialmente públicos	Ruta Caribe, Girardot-Ibagué, Área Metropolitana de Cucutá, Córdoba-Sucre, Área Metropolitana de Bucaramanga, Rumichaca-Pasto-Chiachagüí, Pereira-La Victoria, Bogotá-Girardot, Briceño-Tunja-Sogamoso, Zipaquirá-Palenque. Para 1.732 Kilómetros y 933 millones de dólares.	2001-2007	Los recursos se originan en la concurrencia de recursos nacionales, departamentales, municipales y recursos originados en la operación, y con estructuración de la banca.	Si, como exigencia para el Estado	Si, como exigencia para el Estado	Si, como exigencia para el Estado	Del Estado y los concesionarios	Del Estado	Del concesionario	Con banca de inversión independiente y respaldo Estatal	Con banca de inversión independiente y respaldo Estatal	Se determina un ingreso esperado y plazo variable	A cargo del concesionario	A cargo del concesionario, y en caso de expropiación el INCO	Pública	Es el proceso de inversión precontractual más profundo que se hubiese hecho hasta el momento, sin embargo, la incapacidad del INCO de resolver problemas de predios y la mala calidad de los estudios impidió que se concretara la revolución de infraestructura.

8	Concesiones de cuarta generación: en el marco de la Ley 1508/2012, Iniciativas Públicas
	Podrá ser el 100% de participación de entidades nacionales o territoriales, como concesiones. El mecanismo de selección es por regla general la Licitación privada y en todo caso deberá ser regulado por el marco de contratación general del Estado.
	Grupo I: Ibagué-Puerto Salgar-Girardot; Grupo II: Ibagué-la Paila, Buga-B/ventura; Grupo III: Bogotá-Vcencio; Grupo IV: Cartagena-B/quilla-Malambo, San Roque-Paraguachón, Caucasia-Cruz del Viso; Autopistas de la prosperidad, Fondo de Adecuación: cordillera Oriental.
	2013-2015
	Mínimo de 6.000 SMMLV (y de 70.000 en casos de APP de carácter transversal), la ley no lo establece taxativamente pero los recursos pueden llegar a ser el 100% del total del valor de la APP, con lo que se constituye en una forma evolucionada de la concesión, en el sentido que desde la aparición de la ley 1508/2012, las concesiones debieron ser migradas hacia el esquema de APP. Es necesaria la participación de entidades nacionales de segundo piso para la estructuración de proyectos de APP territoriales, además de límites de deuda y gasto, aprobación de riesgos y pasivos contingentes y aprobación por parte del DNP (en cofinanciación con la nación) y del MINHACIENDA en todos los casos.
	Si en el marco del patrimonio autónomo en los porcentajes de aporte establecidos en la APP
	Todos los recursos, presentes y futuros, los activos y pasivos deberán manejarse a través de un patrimonio autónomo, incluyendo los rendimientos de los recursos de los privados. El concesionario deberá conseguir los créditos en función de los fondos asegurados por el Estado como parte del cierre financiero.
	En los términos del contrato de APP, y como resultado de estructuración de entidades públicas como FINDETER, y terceros independientes que valoran de forma lo más exacta posible el valor de los riesgos
	Concesionario, con cargo a los recursos de la
	Concesionario, con cargo a los recursos de la
	Concesionario, con cargo a los recursos de la
	APP Pública
	Se constituyen en una evolución de los procesos,

<b>Tipo de Herramienta usada</b>	
<b>Definición</b>	
<b>Ejemplo Típico</b>	
<b>Periodo de mayor uso</b>	
<b>Origen de los recursos</b>	
<b>Obligación frente a los Estudios de factibilidad</b>	<b>Estructuración</b>
<b>Obligación frente a los Estudios de Factibilidad</b>	
<b>Obligación frente a los Estudios de Ingeniería de Detalle</b>	<b>Financiación</b>
<b>De los Estudios</b>	
<b>De la interventoría</b>	
<b>De la supervisión</b>	
<b>De la construcción</b>	
<b>De la operación</b>	
<b>Riesgos constructivos</b>	
<b>Adquisición de Predios</b>	
<b>Licencias Ambientales</b>	
<b>Gestión Social</b>	
<b>Iniciativa</b>	
<b>Riesgos</b>	

9
APP Privadas en el marco de la ley 1508/2012
Serán aquellos que por iniciativa privada que requieren desembolso de recursos públicos,
Nacionales.; Territoriales: Contrato de concesión de uso especial de uso de bienes públicos bajo el esquema de APP para la renovación, operación y mantenimiento del Coliseo el Campín de la ciudad de Bogotá (Entre el IDRD y Colombiana de escenarios S.A.S.)
2012-
Los recursos públicos podrán ser de hasta 20% del valor total en caso de APP de infraestructura y hasta 30% en el resto de los casos, y en caso de adiciones no podrán superar el 20% de los desembolsos de recursos públicos originalmente pactados en ningún caso.
Si en el marco del patrimonio autónomo en los porcentajes de aporte establecidos en la APP
Todos los recursos, presentes y futuros, los activos y pasivos deberán manejarse a través de un patrimonio autónomo, incluyendo los rendimientos de los recursos de los privados.
En los términos del contrato de APP, y como resultado de estructuración de entidades públicas como FINDETER, y terceros independientes que valoran de forma lo más exacta posible el valor de los riesgos
Concesionario, con cargo a los recursos de la APP
Concesionario, con cargo a los recursos de la APP
Concesionario, con cargo a los recursos de la APP
APP Privado
Los riesgos son de largo plazo, en función de la reversión del bien y el establecimiento de los
9
APP Privadas en el marco de la ley 1508/2012
Serán aquellos que por iniciativa privada que requieren desembolso de recursos públicos,
Nacionales.; Territoriales: Contrato de concesión de uso especial de uso de bienes públicos
2012-
Los recursos públicos podrán ser de hasta 20% del valor total en caso de APP de infraestructura y hasta 30% en el resto de los casos, y en caso de adiciones no podrán superar el 20% de los desembolsos de recursos públicos originalmente pactados en ningún caso.

## **B. LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS EN LA GESTIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.**

Hasta ahora, se viene expresando que en Colombia se cuenta con un modelo de contratación que permite la participación privada en sectores y servicios que por su naturaleza corresponde prestarlos al Estado, bajo la premisa que dicha participación permitirá el mejoramiento del servicio en calidad, economía, tecnología, entre otros, hacia los particulares.

Fue así como los servicios públicos domiciliarios, el desarrollo de infraestructura para el transporte y el contrato de obra pública, se convierten en las actividades más representativas con las cuales el Estado busca el mejoramiento de su gestión al permitir esto, la consecución de recursos, eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios, especialmente si se tiene en cuenta que el nuevo modelo de apertura económica establecido por la Constitución de 1991 demandaba más inversiones, de tal manera que las concesiones permitieron contar con recursos complementarios.

Este esfuerzo cíclico corresponde a los rápidos avances y al crecimiento, en muchas ocasiones no planeado de las poblaciones, que en cierta medida son paliados por los particulares ante la imposibilidad pública de la planeación de recursos para el cubrimiento de las necesidades.

Para el desarrollo de las entidades territoriales, las APP facilitan la provisión y mantenimiento a largo plazo de la infraestructura y bienes públicos, dentro de unos parámetros de disponibilidad y calidad pactados, para prestar un servicio a los ciudadanos, ante la escasez de recursos propios para financiar grandes proyectos que a la postre resultan ser costosos y de larga duración, las entidades territoriales se encuentran más presionadas para realizar este tipo de iniciativas.

En relación a lo anterior dicho, al surtir las APP, en cierta medida el proceso establecido por la ley 80 de 1993 para su adjudicación. En este procedimiento los particulares podrán estructurar propuestas de infraestructura pública o para la prestación de sus servicios asociados, por su propia cuenta y riesgo, asumiendo la totalidad de los costos de la estructuración, y presentarlos de forma confidencial y bajo reserva a consideración de las entidades estatales competentes. Sin embargo, una vez superada la etapa de factibilidad del proyecto, la selección del contratista se hará por licitación pública, si el originador de la iniciativa privada considera que dicho proyecto requiere desembolsos de recursos públicos, pero, por otro lado, la modalidad para elegir al contratista será por medio de una selección abreviada con

precalificación, si el originador del proyecto considera que para la ejecución del proyecto no se necesitan de recursos públicos para su financiación.

### 1. Asociaciones Público Privadas.

En los casos que sea de iniciativa privada, la idea conceptual proviene del sector privado. En este caso el privado tiene la responsabilidad de realizar, por su propia cuenta y riesgo, la estructuración del proyecto sin obligación del público a reconocerle los costos asociados. Las fuentes de pago tienen las siguientes limitaciones:

1. Podrá contar con recursos públicos de hasta el 20% del valor de la inversión. En este caso la selección se realizará a través de licitación pública.
2. Cuando el pago del servicio que presta la infraestructura en su totalidad es a través de la explotación, operará el mecanismo de selección abreviada de menor cuantía.

A continuación se hace un comparativo de las dos regulaciones, esto es el régimen de Concesiones y el dispuesto por la Ley 1508 de 2012, a fin de tener claridad respecto del procedimiento expuesto.

<b>Régimen de Concesiones</b>	<b>Régimen Ley 1508 de 2012</b>
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 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 de 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 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.

<b>Régimen de Concesiones</b>	<b>Régimen Ley 1508 de 2012</b>
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 de contrato inicialmente pactado.

Fuente: Procuraduría General de la Nación, “Todo lo que necesitas saber sobre las Asociaciones Público Privadas de iniciativa privada”.

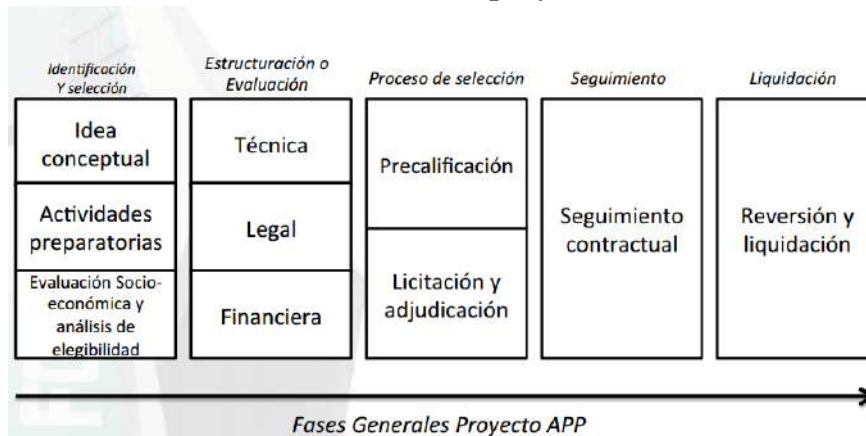
En el caso del desembolso y las retribuciones, estos estarán condicionados a disponibilidad de la infraestructura, al cumplimiento de Niveles de Servicio y Estándares de Calidad y no a los insumos necesarios para la prestación del mismo.

La infraestructura está disponible, cuando está en uso y cumpla con los niveles de servicio y los estándares establecidos en el respectivo contrato. Siendo estos determinados en las cláusulas del contrato, y van a ser estos los que determinan las deducciones proporcionales sobre las retribuciones previstas al privado una vez se inicie el proceso de operación y mantenimiento de la infraestructura.

- Niveles de servicio: Condición o exigencia que se establece para un indicador de gestión para definir el alcance y las características de los servicios que serán provistos.
- Estándar de Calidad: Características mínimas inherentes al bien o servicio objeto del contrato.
- Deben ser: Específicos, medibles, viables, pertinentes y oportunos.
- En los contratos para la ejecución de proyectos se deberán especificar los bienes muebles e inmuebles del Estado o de los particulares, afectos a la prestación del servicio o a la ejecución del proyecto, que revertirán al Estado a la terminación del contrato y las condiciones en que lo harán al finalizar el plazo del respectivo contrato, sin que por ello deba efectuarse compensación alguna, y excluirá los elementos y bienes que por su estado o naturaleza no se considere conveniente su reversión.

## 2. Etapas de estructuración y documentos

### Fases Generales de un proyecto de APP



Fuente: FONADE

#### Prefactibilidad (Decreto 1082 de 2015)

Se deberá presentar, entre otras, la siguiente información ante la entidad estatal competente:

- Nombre y descripción completa: diseño, construcción, operación, mantenimiento, organización y explotación.
- Alcance del proyecto: estudios de demanda.
- Diseño mínimo en etapa de pre-factibilidad: cronograma de desarrollo de estudios y diseños
- Especificaciones del proyecto: diseño conceptual identificando actores financieros, operativos y administrativos y factores que afectan la normal ejecución del proyecto como sociales, ambientales, prediales, etc.
- Costo estimado y fuente de financiación: la realización de estos cálculos debe dar cumplimiento del art. 17 de la Ley, los recursos del Presupuesto General de la Nación, Entes Territoriales u otros recursos públicos no podrá exceder el 20% del presupuesto de inversión del proyecto.

#### *Factibilidad*

Se deberá presentar, entre otras, la siguiente información ante la entidad estatal competente:

- Información del originador y características detalladas del proyecto: documentos que acrediten capacidad jurídica, financiera, de experiencia y descripción del terreno, servicio, población afectada, etc.



- Análisis de riesgos: Tipificación, estimación y asignación definitiva según leyes, documentos CONPES y normas regulatorias y Análisis de amenazas y vulnerabilidad.
- Análisis financiero detallado: Modelo, estimaciones de inversión, costos, ingresos, vigencias futuras, entre otros.
- Estudios actualizados: factibilidad técnica, económica, ambiental, predial, financiera jurídica y modelo arquitectónico.
- Valor de estudios
- Minuta del contrato y anexos.
- Toda la información adicional solicitada por la entidad.

### Estructura gráfica de un proyecto de APP



Fuente: FONADE

Las preguntas esenciales para identificar en qué áreas se debería llevar adelante un proyecto de APP, serían las siguientes:

1. ¿Cuáles son los bienes que pertenecen al Estado, y cuáles son los servicios relacionados con dichos bienes que se esperan proveer?.
2. ¿Qué riesgos retiene el sector privado y cuáles transfiere al sector público? ¿Qué servicios provee el público y cuáles el privado?
3. ¿Qué actividades encarga la entidad estatal al inversionista privado? ¿involucra la operación y mantenimiento de dicha infraestructura?
4. ¿Cómo se revierte la infraestructura al terminar el contrato?.
5. ¿Existen normas especiales que regulen la vinculación del capital privado en el sector que aplica el proyecto?.
6. ¿Cuál es la entidad contratante? ¿Pertenece esta a un régimen de contratación exceptivo al estatuto de contratación pública Ley 80 (Mixtas, ESPD, EICE)?.

### **3. Asociaciones Público Privadas de iniciativa privada**

Dentro de las condiciones existentes para presentar una APP de iniciativa privada se tiene que no se podrán presentar iniciativas privadas sobre proyectos que al momento de su presentación modifiquen contratos o concesiones vigentes, se haya adelantado su estructuración por parte de cualquier entidad estatal y en consecuencia:

- Al momento de su presentación modifiquen contratos o concesiones vigentes.
- Se hayan adelantado su estructuración por parte de cualquier entidad estatal y en consecuencia cuente con los estudios e informe de las etapas de pre-factibilidad y factibilidad del proyecto; haya elaborado y publicado en el SECOP los términos y condiciones para la contratación.
- Soliciten garantías del Estado, desembolsos de recursos Nación, del presupuesto de entidades territoriales o de otros Fondos Públicos, superiores al 30% (20% en proyectos viales) del valor del proyecto.
- Si existe más de un originador para el mismo proyecto, se estudiará la primera iniciativa que se radique en la entidad competente, las demás se estudiarán solo si la primera ha sido rechazada.
- Entonces tenemos que cuando la idea de un proyecto a realizar a través de una Asociación Público Privada, esta procede sólo sobre proyectos nuevos los cuales pueden ser con Recursos públicos hasta de un 30% del monto del proyecto (20% en proyectos viales), el proceso de selección será mediante Licitación Pública. Cuando en el proyecto los recursos son 100% privados, el proceso de selección es el de selección abreviada de menor cuantía.

A continuación se presenta el cuadro comparativo entre la ley 1508 de 2013 y la ley 80 de 1993 (Arango & Trujillo, 2016)

Ley 1508 de 2012	Ley 80 de 1993
<p><b>Artículo 17. Iniciativas privadas que requieren desembolsos de recursos públicos</b></p> <p>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 20% del presupuesto estimado de inversión del proyecto.</p> <p><b>Artículo 18. Adiciones y prórrogas de los contratos para proyectos de asociación público privada de iniciativa privada que requieren desembolsos de recursos públicos.</b> En los contratos para la ejecución de proyectos de asociación público privada de iniciativa privada que requieren desembolsos de recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades territoriales o de otros fondos públicos, las adiciones de recursos al proyecto no podrán superar el 20% de los desembolsos de los recursos públicos originalmente pactados. En dichos contratos, las prórrogas en tiempo deberán ser valoradas por la entidad estatal competente. Las solicitudes de adiciones de recursos y el valor de las prórrogas en tiempo sumadas, no podrán superar el 20% de los desembolsos de los recursos públicos originalmente pactados.</p> <p>Todas aquellas inversiones que no impliquen desembolsos de recursos públicos, ni modificaciones en plazo podrán ser realizadas por el ejecutor del proyecto por su cuenta y riesgo, sin que ello comprometa o genere obligación alguna de la entidad estatal competente de reconocer, compensar o retribuir dicha inversión. En todo caso, dichas inversiones deben ser previamente autorizadas por la entidad competente cuando impliquen una modificación de las condiciones del contrato inicialmente pactado y cumplir con los requisitos exigidos por la Ley 448 de 1998 que les resulten aplicables.</p>	<p><b>Artículo 40°</b></p> <p>En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato.</p>
<p>Los contratos para el desarrollo de proyectos de Asociación Público Privada incluirán las cláusulas excepcionales, propias de la contratación pública tales como la de caducidad, terminación unilateral y las demás establecidas en la ley.</p>	<p><b>Artículo 14°</b></p> <p>2o. Pactarán las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra. En los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado se incluirá la cláusula de reversión.</p> <p>Las entidades estatales podrán pactar estas cláusulas en los contratos de suministro y de prestación de servicios.</p> <p>En los casos previstos en este numeral, las cláusulas excepcionales se entienden pactadas aun cuando no se consignen expresamente.</p>

Ley 1508 de 2012	Ley 80 de 1993
	<p><b>Artículo 40°</b></p> <p>... En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta Ley y a los de la buena administración.</p>
<p>Los recursos públicos y todos los recursos que se manejen en el proyecto deberán ser administrados a través de un patrimonio autónomo constituido por el contratista, integrado por todos los activos y pasivos presentes y futuros vinculados al proyecto. La entidad estatal tendrá la potestad de exigir la información que estime necesaria, la cual le deberá ser entregada directamente a la solicitante por el administrador del patrimonio autónomo, en los plazos y términos que se establezca en el contrato. Los rendimientos de recursos privados en el patrimonio autónomo pertenecen al proyecto.</p>	<p><b>Artículo 32</b></p> <p><b>5o. Encargos fiduciarios y fiducia pública.</b></p> <p><u>Las entidades estatales sólo podrán celebrar contratos de fiducia pública, cuando así lo autorice la ley, la Asamblea Departamental o el Concejo Municipal, según caso. Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-086 de 1995.</u></p> <p>Los encargos fiduciarios que celebren las entidades estatales con las sociedades fiduciarias autorizadas por la Superintendencia Bancaria, tendrán por objeto la administración o el manejo de los recursos vinculados a los contratos que tales entidades celebren. Lo anterior sin perjuicio de lo previsto en el numeral 20 del artículo 25 de esta Ley.</p> <p>Los encargos fiduciarios y los contratos de fiducia pública sólo podrán celebrarse por las entidades estatales con estricta sujeción a lo dispuesto en el presente estatuto, únicamente para objetos y con plazos precisamente determinados. En ningún caso las entidades públicas fideicomitentes podrán delegar en las sociedades fiduciarias la adjudicación de los contratos que se celebren en desarrollo del encargo o de la fiducia pública, ni pactar su remuneración con cargo a los rendimientos del fideicomiso, salvo que éstos se encuentren presupuestados.</p> <p>Los encargos fiduciarios y los contratos de fiducia mercantil que a la fecha de promulgación de esta ley hayan sido suscritos por las entidades estatales, continuarán vigentes en los términos convenidos con las sociedades fiduciarias.</p>

Ley 1508 de 2012	Ley 80 de 1993
	<p><b>El inciso 4 fue modificado por el art. 25, de la Ley 1150 de 2007 así:</b> La selección de las sociedades fiduciarias a contratar, sea pública o privada, se hará con rigurosa observancia del procedimiento de licitación o concurso previsto en esta ley. No obstante, los excedentes de tesorería de las entidades estatales, se podrán invertir directamente en fondos comunes ordinarios administrados por sociedades fiduciarias, sin necesidad de acudir a un proceso de licitación pública.</p>
<p>El Departamento Nacional de Planeación administrará y reglamentará la operación del Registro Único de Asociación Público Privada, RUAPP, el cual será público y en el que se incorporarán los proyectos que el Gobierno Nacional o las entidades territoriales considera prioritarios, los proyectos de Asociación Público Privada en trámite tanto a nivel nacional y territorial, su estado de desarrollo, los proyectos de Asociación Público Privada que han sido rechazados.</p>	
<p>En caso de incumplimiento del contratista, los financiadores podrán continuar con la ejecución del contrato hasta su terminación directamente o a través de terceros.</p>	<p><b>Artículo 18°.- De la Caducidad y sus Efectos.</b> La caducidad es la estipulación en virtud de la cual si se presenta alguno de los hechos constitutivos de incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencia que puede conducir a su paralización, la entidad por medio de acto administrativo debidamente motivado lo dará por terminado y ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre. En caso de que la entidad decida abstenerse de declarar la caducidad, adoptará las medidas de control e intervención necesarias, que garanticen la ejecución del objeto contratado. La declaratoria de caducidad no impedirá que la entidad contratante tome posesión de la obra o continúe inmediatamente la ejecución del objeto contratado, bien sea a través del garante o de otro contratista, a quien a su vez se le podrá declarar la caducidad, cuando a ello hubiere lugar. Si se declara la caducidad no habrá lugar a indemnización para el contratista, quien se hará acreedor a las sanciones e inhabilidades previstas en esta ley. La declaratoria de caducidad será constitutiva del siniestro de incumplimiento.</p>

Ley 1508 de 2012	Ley 80 de 1993
<p>En los contratos para la ejecución de Proyectos de Asociación Público Privada se deberán especificar los bienes muebles e inmuebles del Estado o de los particulares, afectos a la prestación del servicio o a la ejecución del proyecto, que revertirán al Estado a la terminación del contrato y las condiciones en que lo harán</p>	<p><i>De la Reversión.</i> En los contratos de explotación o concesión de bienes estatales se pactará que, al finalizar el término de la explotación o concesión, los elementos y bienes directamente afectados a la misma pasen a ser propiedad de la entidad contratante, sin que por ello ésta deba efectuar compensación alguna.</p>
<p>En los contratos que desarrollen Proyectos de Asociación Público Privada, se incluirá una cláusula en la cual se establezca la fórmula matemática para determinar las eventuales prestaciones recíprocas entre las partes a las que haya lugar para efectos de terminarlos anticipadamente por mutuo acuerdo o en forma unilateral.</p>	<p><b>Artículo 17°.- De la Terminación Unilateral.</b> <a href="#">Reglamentado por el Decreto Nacional 1436 de 1998.</a> La entidad en acto administrativo debidamente motivado dispondrá la terminación anticipada del contrato en los siguientes eventos:</p> <p>1o. Cuando las exigencias del servicio público lo requieran o la situación de orden público lo imponga.</p> <p>2o. Por muerte o <u>incapacidad física permanente</u> del contratista, si es persona natural, o por disolución de la persona jurídica del contratista.</p> <p><b>El texto subrayado fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-454 de 1994, en la medida en que la incapacidad física permanente impida de manera absoluta el cumplimiento de las obligaciones específicamente contractuales, cuando ellas dependan de las habilidades físicas del contratista.</b></p> <p>3o. Por interdicción judicial de declaración de quiebra del contratista.</p> <p>4o. Por cesación de pagos, concurso de acreedores o embargos judiciales del contratista que afecten de manera grave el cumplimiento del contrato.</p> <p>Sin embargo, en los casos a que se refieren los numerales 2o. y 3o. de este artículo podrá continuarse la ejecución con el garante de la obligación.</p> <p>La iniciación de trámite concordatario no dará lugar a la declaratoria de terminación unilateral. En tal evento la ejecución se hará con sujeción a las normas sobre administración de negocios del deudor en concordato. La entidad dispondrá las medidas de inspección, control y vigilancia necesarias para asegurar el cumplimiento del objeto contractual e impedir la paralización del servicio.</p>

#### **4. Flujo de proyectos de iniciativa privada**

Una vez se presenta la Propuesta de proyecto (pre-factibilidad), se radican en la entidad competente, para registrar en el RUAPP (5 días), tiene máximo 3 meses para emitir concepto. En caso de ser favorable se da la aceptación de la iniciativa en pre-factibilidad y condiciones de aceptación. Tiene máximo hasta 24 para la preparación del proyecto en etapa de factibilidad. La evaluación de la propuesta cuenta hasta con 6 meses (La entidad puede solicitar estudios complementarios en el que podrá disponer hasta de 3 meses más), luego del arreglo de condiciones (2 meses) puede convocar públicamente dentro del mes siguiente a la entrega en etapa de factibilidad a una audiencia pública a terceros y autoridades competentes autorizadas, en esta etapa se puede caso de rechazar el proyecto no generando una obligación para la entidad estatal. En caso de ser favorable las entidades del orden territorial revisan y emiten concepto de los estudios de factibilidad a través de un Comité o Consejo Asesor.

Cuando la fuente de recursos contemplan hasta un 20% de la Nación o entidad territorial, se debe contar con la aprobación de vigencias futuras, previo a la Licitación Pública y se realiza la Licitación Pública, la cual va de 4 a 6 meses, cuando no requiere de recursos públicos se publican los acuerdos y anexos para lo cual tiene entre 1 y 6 meses. En caso de no existir tercero interesado se realiza una contratación directa, en caso contrario se realiza un proceso de selección abreviada de menor cuantía que va de 2 a 3 meses.

#### **5. Asociaciones Público Privadas de iniciativa Pública**

Cuando la idea es pública y los recursos son privados y/o públicos el proceso de selección es mediante licitación pública.

A continuación se presenta el cuadro comparativo entre la ley 1508 de 2013 y la ley 80 de 1993 (Arango & Trujillo, 2016)



<b>Ley 1508 de 2012</b>	<b>Ley 80 de 1993</b>
<p>Artículo 11. Requisitos para abrir procesos de selección de contratistas para la ejecución de proyectos de asociación público privada, de iniciativa pública. En los proyectos de asociación público privada de iniciativa pública, la entidad que invita a participar en el proceso de selección, deberá contar antes de la iniciación del proceso de selección con:</p> <p>11.1 Los estudios vigentes de carácter técnico, socioeconómico, ambiental, predial, financiero y jurídico acordes con el proyecto, la descripción completa del proyecto incluyendo diseño, construcción, operación, mantenimiento, organización o explotación del mismo, el modelo financiero detallado y formulado que fundamente el valor del proyecto, descripción detallada de las fases y duración del proyecto y justificación del plazo del contrato. El modelo financiero estatal tendrá reserva legal.</p> <p>11.2 Evaluación costo beneficio del proyecto analizando su impacto social, económico y ambiental sobre la población directamente afectada, evaluando los beneficios socioeconómicos esperados.</p> <p>11.3 Justificación de utilizar el mecanismo de asociación público privada como una modalidad para la ejecución del proyecto, de conformidad con los parámetros definidos por el Departamento Nacional de Planeación. Los análisis señalados en este numeral deberán contar con concepto previo favorable del Departamento Nacional de Planeación o de la entidad de planeación de la respectiva entidad territorial. Para el anterior concepto, se deberá contar con la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público respecto de las valoraciones de las obligaciones contingentes que realicen las Entidades Estatales, en desarrollo de los Esquemas de Asociación Público Privada, en los términos definidos en la Ley 448 de 1998.</p> <p>11.4 Análisis de amenaza y vulnerabilidad con el fin de garantizar la no generación o reproducción de condiciones de riesgo de desastre.</p> <p>11.5 La adecuada tipificación, estimación y asignación de los riesgos, posibles contingencias, la respectiva matriz de riesgos asociados al proyecto.</p>	<p>Artículo 4º.- De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:</p> <p>5o. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscrito por Colombia.</p>
<p>Artículo 12. Factores de selección objetiva. En los procesos de selección que se estructuren para la ejecución de proyectos de asociación público privada de iniciativa pública o que requieran desembolsos de recursos públicos, la selección objetiva se materializará mediante la selección del ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca.</p>	

Ley 1508 de 2012	Ley 80 de 1993
<p>Los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes en estas contrataciones, tendrán en cuenta los siguientes criterios:</p> <p>12.1 La capacidad jurídica, la capacidad financiera o de financiación y la experiencia en inversión o en estructuración de proyectos, serán objeto de verificación documental de cumplimiento por parte de las entidades estatales como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgarán puntaje. En estos casos no se exigirá Registro Único de Proponentes y la presentación de esta documentación será subsanable, en los términos establecidos en el Estatuto General de Contratación.</p> <p>12.2 La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, represente la mejor oferta o la mejor relación costo-beneficio para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos. Dentro de tales criterios las entidades podrán considerar 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.</p>	
<p>Artículo 12. Factores de selección objetiva. En los procesos de selección que se estructuren para la ejecución de proyectos de asociación público privada de iniciativa pública o que requieran desembolsos de recursos públicos, la selección objetiva se materializará mediante la selección del ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca.</p> <p>Los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes en estas contrataciones, tendrán en cuenta los siguientes criterios:</p> <p>12.1 La capacidad jurídica, la capacidad financiera o de financiación y la experiencia en inversión o en estructuración de proyectos, serán objeto de verificación documental de cumplimiento por parte de las entidades estatales como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgarán puntaje. En estos casos no se exigirá Registro</p>	

Ley 1508 de 2012	Ley 80 de 1993
<p>Único de Proponentes y la presentación de esta documentación será subsanable, en los términos establecidos en el Estatuto General de Contratación.</p> <p>12.2 La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, represente la mejor oferta o la mejor relación costo-beneficio para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos. Dentro de tales criterios las entidades podrán considerar 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.</p>	
<p><b>Artículo 13. Adiciones y prórrogas de los contratos para proyectos de asociación público privada de iniciativa pública.</b> En los contratos para la ejecución de proyectos de asociación público privada de iniciativa pública, las adiciones de recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades territoriales o de otros fondos públicos al proyecto no podrán superar el 20% del valor del contrato originalmente pactado. En dichos contratos, las prórrogas en tiempo deberán ser valoradas por la entidad estatal competente. Las solicitudes de adiciones de recursos y el valor de las prórrogas en tiempo sumadas, no podrán superar el 20% del valor del contrato originalmente pactado.</p> <p>El valor del contrato para estos efectos deberá estar expresamente determinado en el mismo, y basarse en el presupuesto estimado de inversión o en los criterios que se establezca en los casos de proyectos de prestación de servicios públicos.</p> <p>Todas aquellas inversiones que no impliquen desembolsos de recursos públicos, ni modificaciones en plazo podrán ser realizadas por el ejecutor del proyecto por su cuenta y riesgo, sin que ello comprometa o genere obligación alguna de la entidad estatal competente de reconocer, compensar o retribuir dicha inversión. En todo caso, dichas inversiones deben ser previamente autorizadas por la entidad competente cuando impliquen una modificación de las condiciones del contrato inicialmente pactado y cumplir con los requisitos exigidos por la Ley 448 de 1998 que les resulten aplicables.</p>	<p><b>Artículo 40º</b></p> <p>... Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales.</p>

## 6. Flujo de iniciativa pública

Se presenta la idea conceptual de proyecto, se realizan estudios de viabilidad los cuales evalúan aspectos Socio-Económicos, los cuales en caso de ser positivos pasan a una estructuración, técnica, legal y financiera y a una validación financiera estructuradora en los términos del artículo 27 de la ley 1508 de 2012. Una vez realizada estas etapas se procede a un análisis de riesgos por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público o quien haga sus veces en el nivel territorial justificando la modalidad de contratación frente a Planeación nacional o territorial, dependiendo del caso. En caso de que sea con cofinanciación de dineros públicos revisa primero Hacienda y Crédito Público y luego planeación, sin cofinanciación revisa primero hacienda y crédito público y luego la entidad de planeación respectiva.

Surtido este trámite se evalúa si es un contrato de obra pública o si es una Asociación Público Privada, en caso de ser obra pública se apertura el proceso de licitación de obra. En caso de ser APP si requiere fondos públicos se solicita el aval fiscal y aprobación de vigencias futuras. En caso de no requerir dineros públicos se apertura el proceso de licitación APP y surte el mismo trámite que la iniciativa privada desde la iniciativa de prefactibilidad.

Bajo este contexto, la utilización de instrumentos de gestión como las APP no es aplicable a todo tipo de proyectos, como se indicó anteriormente, debe valorarse la eficiencia en el costo y la transferencia del riesgo. En general, no es recomendable utilizarlo en proyectos de bajo monto o donde los resultados esperados no puedan medirse utilizando indicadores específicos. Las principales debilidades del modelo de APP son las siguientes:

- Una mayor inversión en la etapa de formulación y la preparación del proceso licitatorio, dada la complejidad de los documentos que constituirán la base de un contrato de largo plazo.
- Requiere de instituciones técnicamente fuertes para la formulación de los proyectos, la selección del esquema de APP y del mejor inversionista privado, así mismo, ejercer un control efectivo de las condiciones contractuales, que comprendan el alcance del proyecto, la transferencia de riesgos y la remuneración basada en indicadores de calidad en la prestación de servicios.
- Pérdida de flexibilidad en la gestión de los componentes incluidos en el contrato, ya que todo cambio de alcance del contrato debe ser negociado entre la administración y la empresa responsable, debiendo cumplirse con las condiciones de equilibrio del contrato.

- Mayores costos financieros para la empresa privada, al asumir esta el costo de financiamiento hasta la puesta en marcha del establecimiento, a tasas mayores que las que puede conseguir el gobierno.
- Mayor costo de cambio del contrato debido a la multiplicidad de partes involucradas que incluye a diversos actores tanto del sector público (mandante, ejecutor, financista, auditor) como del sector privado (concesionaria, bancos) .
- El riesgo no se puede transferir completamente, por lo que se requiere mecanismos claros para la resolución de controversias.
- Alta sensibilidad social, en especial por parte de los gremios que asocian las APP con privatizaciones.
- Si bien es cierto que el procedimiento y los costos asociados en el desarrollo de la adjudicación pueden ser más exigentes que los procesos tradicionales, se debe determinar si los costos involucrados son justificados. Esto hace que el gobierno o los entes territoriales estén más involucrados en el análisis de costos y rentabilidades de los costos y los procesos.
- Las Asociaciones Público Privadas pueden ser vistas como una vía para que el sector privado introduzca tecnología e innovación para mejorar el suministro de servicios públicos a través de la eficiencia operativa.
- Los límites a la entrega de recursos estatales, hace que el particular tenga más interés en terminar y entregar los productos contratados, como una inserción de certeza dentro del presupuesto a través del tiempo, ya que se establecen gastos del proyecto de infraestructura en el presente y en el futuro.
- Si bien es una forma adicional a las existentes de la contratación tradicional en cierta medida, crea diversificación en la economía ya que hace a las entidades territoriales más competitivas, e impulsa los negocios y la industria asociada mediante el desarrollo de la infraestructura.
- Es un complemento muy fuerte a las limitaciones siempre latentes del sector público para la adecuada satisfacción del desarrollo de la infraestructura pública.

## **C. LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS EN EL PLAN DE DESARROLLO DE MEDELLÍN (2016-2019)**

### **1. Las APP en el Municipio de Medellín**

La Agencia APP tiene 3 líneas de gestión, dividida en tres subdirecciones técnicas, por un lado está la Subdirección de Alianzas Público – Privadas, esta es la que más años tiene y está desde la creación de la agencia. La agencia se creó a través del decreto 364 del año 2012 con la subdirección administrativa y financiera y la subdirección de alianzas público – privadas promoviendo el tema de las APP, posteriormente se modificó y reestructuró la agencia APP en el año 2015 con el decreto 883, ahí se crearon otras dos dependencias que fueron, la Subdirección de Gestión Inmobiliaria y la Subdirección de Paisaje y Patrimonio.

Como se dijo anteriormente, la Subdirección de Alianzas Público – Privadas lo que hace es promover la vinculación de capital privado a través de los proyectos que habla la ley 1508 de 2012, llevando todo el marco normativo y cumpliendo tanto en la evaluación de proyectos como en la estructuración de proyectos de APP, igualmente, se da acompañamiento a empresas comerciales e industriales del estado que no les aplica la ley 1508 del 2012, si no que tiene un régimen diferente a la ley 80. Lo anterior se encuentra enmarcado en la dimensión 6 del plan de desarrollo.

La Subdirección de Paisaje y Patrimonio se enfoca especialmente en incentivar instrumentos del POT, principalmente está el instrumento de aprovechamiento del espacio público y también se quiere hacer una recolección bastante especial y generar ingresos para el municipio de Medellín con el tema de la publicidad, eso es algo que está enmarcado en la dimensión 1 del plan de desarrollo. Esta subdirección también busca el cuidado del paisaje y patrimonio, dado que en Medellín se acostumbran las renovaciones urbanas del plano base, por ejemplo, renovaciones en el piso, cambiar los adoquines; sin embargo la agencia lo que busca es renovar las fachadas de los edificios, creando corredores que tengan un paisaje adecuado y coherente con la historia de la ciudad; se destaca el proyecto de Junín, la idea allí es renovar las fachadas y que sean coherentes con la estructura de la casa, con el fin de darle vida e identidad para que las personas se apropien de esos corredores, para esto lo ideal sería que los propietarios de esos

bienes inmuebles aporten recursos para renovar las fachadas y el municipio prestar el otro, creando así una sociedad.

La Subdirección de Gestión Inmobiliaria, busca aprovechar los bienes inmuebles que tiene el municipio de Medellín, de los cuales no se conocía si se puede tener un aprovechamiento económico adecuado, si se pueden generar ingresos, crear proyectos para la ciudad, en qué estado están, cual es la norma del suelo; entonces la idea es revisar qué proyectos se pueden realizar con esos bienes inmuebles y que ingresos se puede obtener de ellos.

Al hablar de los principales sectores en los que se desarrollarán actuaciones orientadas a estructurar proyectos vía APP en esta administración se debe hacer una claridad, pues con este tipo de proyectos de APP se tiene en cuenta la infraestructura productiva y la infraestructura social; la productiva es la que puede generar un crecimiento mucho más fuerte en una economía, espacialmente a nivel país con las vías y las concesiones, lo cual genera desarrollo y facilidades en el transporte desde el interior hacia las costas para hacer exportaciones e importaciones.

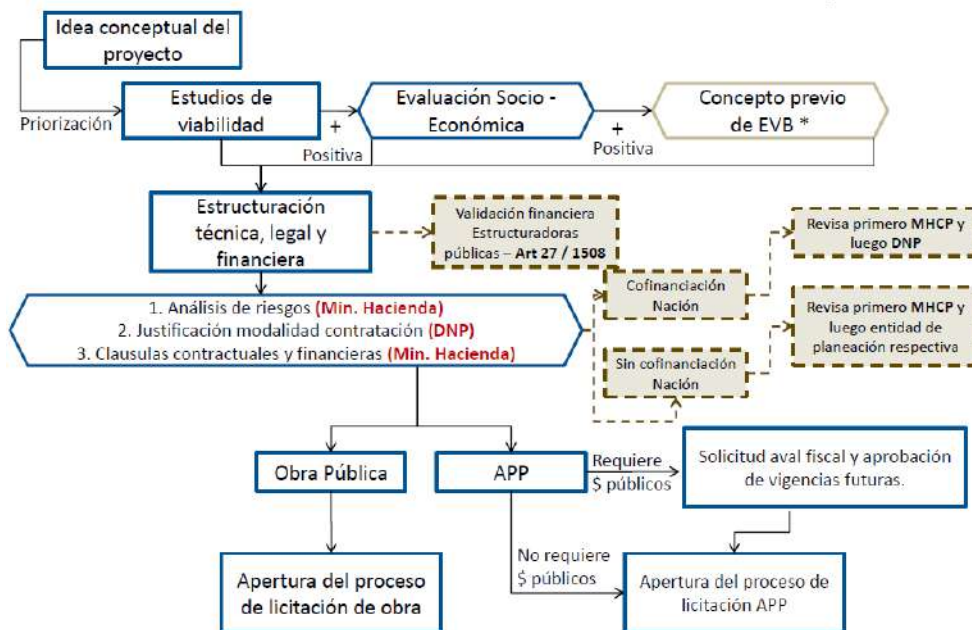
En el caso de Medellín y hablando de la infraestructura productiva, La Agencia de APP se enfocará primordialmente en proyectos viales y de transporte, ahí hay dos proyectos, el tranvía de la 80 en el que inicialmente se están haciendo convenios y contratos entre APP, Municipio de Medellín y Metro, revisando el alcance de los recursos para definir hasta que fase se avanzará inicialmente. Por otro lado, se está analizando el proyecto del soterrado del Aeropuerto Olaya Herrera, buscando una solución vial en esta zona, aunque muy seguramente en esta administración este proyecto quedará en una etapa de Factibilidad.

Respecto a la infraestructura social, se manejan temas como educación, salud y seguridad; en la ciudad de Medellín se quiere abordar cada uno de esos sectores y en esta administración el objetivo es trabajar en el sector educación, renovación urbana, evaluar el sector salud, aunque en este último punto no se tiene un proyecto puntual. El traslado de la terminal del sur es otro proyecto que se está analizando, e involucra varios actores, como la Secretaría de Movilidad, Terminales de Transporte, el Área Metropolitana, entre otros; lo que se busca es ubicar la terminal posiblemente en la centralidad sur de la ciudad, al lado de la estación Estrella del Metro.



Una pregunta que surge es ¿Qué va por la Ley 1508 de 2012?. Determinar esto depende mucho de la estructuración financiera y operativa al momento de tomar la decisión y surtir las etapas del proceso de APP. Por ejemplo en el caso del “Tranvía de la 80” es un proyecto que se va estructurar con vinculación de capital privado pero en este momento la administración no lo está pensando desde la ley 1508 de 2012, ya que la idea es que la contratación la haga el Metro de Medellín. Si esto sucede y el Metro contrata la concesión no aplica la ley 80, dado que las Sociedades de Economía Mixta, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios no les aplica la ley 80 y por tanto no quedarían en el ámbito de la ley 1508 de 2012. Sin embargo, se podrían surtir los pasos técnicos de la ley 1508 de 2012. A continuación se presentan:

### Proceso de una APP de iniciativa pública




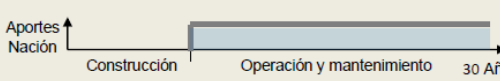
Fuente: DNP

Dentro de la ley 1508 de 2012 se destacan los sectores de movilidad, educación, equidad social. En este último se tienen identificados las áreas de las plazas de mercado y los centros del adulto mayor, pero no son proyectos que se van a ejecutar dentro de esta administración, hay algunos que se entregan iniciados o finalizados su construcción o se dejan dentro del banco de proyectos de la Agencia APP para que la siguiente administración los siga ejecutando, ya que la mayoría de proyectos son de largo plazo. Otro de los proyectos que se está estructurando con una mirada de mediano plazo es el proyecto de una cárcel para Medellín, proyectos de renovación urbana como el Parque Lleras y dentro de los proyectos ambientales se tiene la

escombrera para el municipio de Medellín. Respecto al proyecto del Atanasio Girardot, en el año 2015, los responsables de APP del anterior gobierno expresaron que esta era la APP más avanzada, sin embargo esto fue una iniciativa privada que se retiró y se le terminó el plazo para la entrega de la factibilidad.

Volviendo a la Ley 1508 del 2012, prevee dos tipos de procesos, del se iniciativa privada y los de iniciativa pública. Los de iniciativa pública se han descrito en extenso en este informe, sin embargo los proyectos de iniciativa privada son los que generan más preguntas, dado que allí es donde se da una innovación mayor en la ley 1508/2012, además son los que generan más interrogantes por la relación que se establece con los privados.

### Cambios de la ley 80/93 y la ley 1150/07 a la ley 1508/12

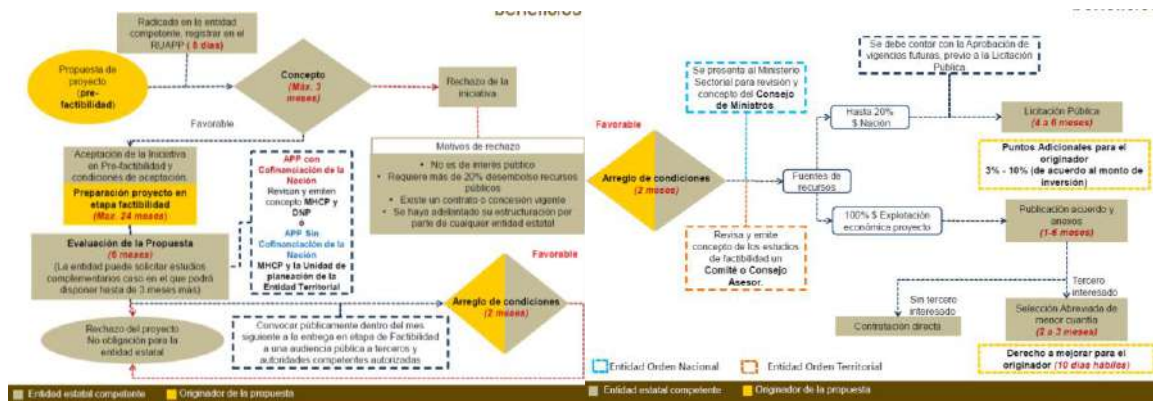
ANTES - LEY 80/93 y 1150/07	AHORA - LEY 1508/12
<p>El Estado pagaba <u>anticipos</u> en proyectos de concesión</p> <p><b>El pago se realiza independientemente del cumplimiento con el servicio</b></p> 	<p>No hay <u>anticipos</u></p> <p><b>El pago se realiza de acuerdo con el cumplimiento del servicio</b></p> 
<p>Ley 80 de 1993: <u>adiciones</u> de 50%</p> <p>Ley 1150 de 2007: <u>adiciones</u> limitadas al 60% en plazo</p>	<p>Se limita las <u>adiciones</u> al 20% del valor del contrato (CAPEX y OPEX)</p>
<p>Se pagaba por <u>obras</u></p>	<p>Se paga por los <u>servicios</u> que presta la infraestructura</p>
<p>No se hacía una eficiente asignación de <u>riesgos</u></p>	<p>Se busca una mejor asignación de <u>riesgos</u> durante la estructuración del proyecto.</p>
<p>No se analizaba cuál era la mejor modalidad para ejecutar el proyecto (APP u Obra Pública)</p>	<p>Se exige por ley contar con el análisis de la justificación de la modalidad de ejecución</p>
<p>No se hacía diferencia entre quién financiaba y quién construía</p>	<p>Los requisitos habilitantes son capacidad legal, capacidad financiera y experiencia en inversión o estructuración</p>
<p>Los proyectos no estaban siendo diseñados para inversionistas institucionales y financieros</p>	<p>Se incentiva un esquema para atraer inversionistas institucionales y financieros</p>

Fuente: DNP

Los proyectos de iniciativa privada nacen directamente de un estudio de un actor privado, en donde este presenta una pre factibilidad, luego la agencia APP (ó la agencia que designe el gobierno territorial: Ejemplo FONADE) evalúa o manifiesta interés frente a ese proyecto y le otorga un tiempo para presentar la factibilidad del proyecto (la norma establece 2 años como plazo máximo), después de que el privado entrega la factibilidad, la agencia pasa a la evaluación de la factibilidad (para lo cual tienen un plazo de 9 meses), luego de aprobada la factibilidad se pasa a la etapa de aprobación en la cual si tiene solamente recursos municipales pasa a

planeación municipal y al ministerio de hacienda, pero si tiene recursos nacionales va al departamento nacional de planeación e igualmente va al ministerio de hacienda. Si el proyecto de iniciativa privada requirió de recursos públicos tendría que ir al Concejo para la aprobación de vigencias futuras excepcionales con el fin que el proyecto tenga un cierre financiero; si no requiere recursos públicos, no va al Concejo, entonces se termina esa etapa y se pasa a la etapa de contratación, en donde si requiere recursos públicos se hace una licitación pública, pero si no los requiere es una sección abreviada a menor cuantía y en caso de que haya un tercer interesado se abre un proceso para que éste presente una propuesta competitiva y si no hay ningún interesado se hace una contratación directa. Luego de cerrado el proceso de contratación se legaliza el contrato y empieza el periodo de cierre financiero, en donde se obtienen los recursos para poder construir la infraestructura.

### Tiempos de una APP de origen privado



Fuente: DNP

Si la iniciativa es del Municipio la de Medellín, es en la Agencia APP la que inicia la estructuración del proyecto. En esa instancia se hacen las contrataciones necesarias y se pasa por las mismas etapas del privado pero teniendo en cuenta que ya está a cargo una entidad pública. En cuanto a la diferencia en tiempos entre las dos iniciativas, hay que entender que en las iniciativas privadas depende mucho de la gestión del sector privado, pero podría que en ambos casos la estructuración puede tardar 1 año, la aprobación 3 meses, la licitación y contratación de 6 a 9 meses, el cierre financiero podría durar entre 6 y 9 meses dependiendo del proyecto y luego de esto se iniciaría con la construcción o renovación; por tanto un cronograma para un proyecto pequeño podría demorarse mínimo 12 meses, todo depende de la magnitud del proyecto.

### Unidades y Roles en cada país: avances

Economy	PPP Unit <sup>i</sup>	PPP Policy guidance and capacity building	PPP Promotion	Technical Support	Gatekeeping (Approval of PPP Projects)	Procurement of PPPs
Cameroon	National PPP Council CARPA (Independent/Prime Minister's Office)	✓	✓	✓	✓	✗
Colombia	National Planning Department – DNP (Independent agency)	✓	✓	✓	✓	✗
Egypt, Arab Rep.	PPP Central Unit (Ministry of Finance)	✓	✓	✓	✗	✓
Ghana	Public Investment Division (Ministry of Finance)	✓	✓	✓	✗	✗
Kenya	PPP Unit (National Treasury)	✓	✓	✓	✗	✗
Nigeria	Infrastructure Concession Regulatory Commission - ICRC (Independent Agency)	✓	✓	✓	✗	✗
Peru	Proinversion (Independent/Ministry of Finance)	✓	✓	✓	✓	✓
South Africa	PPP Unit (National Treasury) <sup>ii</sup>	✓	✓	✓	✓	✗
Tanzania	PPP Center (Prime Minister's Office)	✓	✓	✓	✗	✗
Tunisia	Concession Follow Up Unit (Prime Minister's Office)	✓	✗	✓	✗	✗

Fuente: (BM, 2015)

El informe del Banco Mundial de benchmarking para la obtención de APP para 10 países del año 2015 (BM, 2015), establece como Colombia ha avanzado mucho en promoción de las APP, en el marco legal, en el soporte técnico nacional, pero que aún falta en autonomía de las entidades territoriales para hacer el cierre financiero y que las capacidades técnicas están excesivamente concentradas en nivel nacional; de acuerdo a esta visión, el país ha avanzado mucho a nivel nacional, especialmente porque ha tenido una tradición en concesionar vías que han pasado por 4 generaciones lo cual empezó en los años 1990.

El gobierno nacional ha tenido una institucionalidad a nivel nacional diferente a como lo han tenido las entidades territoriales y una curva de aprendizaje también mayor (con altos costos de estructuración y corrupción). En el caso de Medellín, es importante resaltar que se creó la institucionalidad para manejar este tipo de proyectos con la Agencia APP, a diferencia de otras ciudades que hoy no lo tienen y van a tardar en crearlo, y por tanto, no van a cubrir la curva de aprendizaje para generar ese conocimiento interno.

El aspecto cultural es esencial porque no es un proceso fácil de entender y de capacitar a una administración y a los servidores públicos sobre el cambio de gestión que significa desarrollar proyectos de este tipo, requieren mucha institucionalidad y capacidades técnicas

consolidadas, para construir relaciones de 10, 20 ó 30 años en el marco de contrato. Es así que, en el país todavía existe una brecha de conocimiento de los públicos y los privados que profundice más en temas de entidades territoriales.

También es importante señalar la necesidad de construir institucionalidad fuerte en la ciudad, no solo con la Agencia APP (que debería ser fortalecida y blindada técnicamente) sino en el pensamiento estratégico de la administración (en el marco del conglomerado), y la capacidad de interlocución con el sector público para involucrarlo en una lógica de ganar-ganar. Esto en la medida que la Agencia de APP, se ha comprometido con establecer contratos que integren recursos por cerca de 1.89 Billones de pesos, y que en la medida que se concreten estructuren, evalúen positivamente y concreten, se van a convertir en los más grandes de la ciudad. A continuación se presentan los proyectos que va a desarrollar la agencia:

### Banco de Proyectos de Agencia APP

Componente	Proyecto	APP por Ley 80/93 y 1150/07	APP por ley 1508/2012
<b>Movilidad Sostenible:</b> Construcción, operación y Mantenimiento.	Tranvía de la 80: no se aclara si completo o tramo A	X	
	Soterrado Aeropuerto OH		X
	Traslado terminal del sur		
<b>Educación de calidad:</b> Construcción (renovación), operación y mantenimiento.	15 Instituciones de educación primaria y media en jornada única: no se aclara dónde.		
	2 ciudadelas universitarias		
	Jardines infantiles: no se aclara cuántos		
<b>Equidad Social:</b> Construcción, operación y Mantenimiento.	Centro Adulto Mayor		X
	Plazas de Mercado	X	
<b>Seguridad y Convivencia</b>	Cárcel: no se aclara donde o si será para sindicados.		X
<b>Locaciones:</b> Construcción, operación y Mantenimiento.	Secretaría de Movilidad	X	
	Ampliación sede Telemedellín	X	
	Hotel Plaza Mayor		
	Pabellón Amarillo Plaza Mayor	X	
	Equipamiento Aurora		
<b>Ambientales</b>	Escombrera Municipal		
<b>Renovación Urbana:</b> Construcción, operación y Mantenimiento.	Revitalización: Junín, San Juan y La Playa.		
	Operación Espacio público parques del río		
	Transformación Cerro Nutibara		
	Corredores Gastronómicos: Av. Jardín, Provenza y Prado		
	Renovación Parque Lleras y la frontera		
	Paraderos de buses / Baños Públicos		
	Recreación y deporte: Parque norte, Juan Pablo II y Estadio		

Fuente: Agencia APP, Elaboración propia



Pensando en los obstáculos de las APP en el país, algunas entidades territoriales criticaron a la ley 1508 de 2012 como un marco funcional para los municipios y departamentos, en relación a que los aportes públicos en las APP ocupan espacio de endeudamiento. Es decir, el hecho, que los aportes iniciales o el cálculo de los riesgos futuros deberían incluirse presupuestalmente como parte de los indicadores de solvencia y sostenibilidad. La administración municipal de Medellín, en especial la agencia de APP expresa gran preocupación, teniendo en cuenta el poco espacio fiscal que hay hoy en términos de la capacidad de endeudamiento, dado que los proyectos relacionados anteriormente tienen una base de financiación de recursos públicos (son APP de iniciativa pública). Por ejemplo, las instituciones educativas (200.000 millones de construcción y otro tanto en operación y mantenimiento) y hospitales van a beneficiar especialmente a los estratos más bajos de la ciudad, siendo estos proyectos los que impactan más fuerte los indicadores de sostenibilidad y solvencia, y los que requieren en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, un compromiso de recursos más intensivo.

### Indicador de Solvencia del Municipio de Medellín

Vigencia (1)	Intereses de la vigencia (2)	Ahorro operacional (3)	Solvencia (4=(2/3))	Límite de solvencia (5)
2005	19.664	380.626	5,17	40
2006	16.985	420.107	4,04	40
2007	21.204	644.051	3,29	40
2008	25.978	662.222	3,92	40
2009	17.204	618.582	2,78	40
2010	15.351	614.354	2,50	40
2011	20.319	362.280	5,61	40
2012	24.775	754.459	3,28	40
2013	25.708	930.373	2,76	40
2014	42.467	797.431	5,33	40
Jun 2015	61.380	1.027.158	5,98	40

Fuente: Municipio de Medellín

Según el indicador de sostenibilidad el municipio de Medellín estaba cerca del 80% en el año 2015 y el MFMP 2015-2025, el espacio de endeudamiento solo estaba cerca del 2% de los ingresos corrientes, con lo anterior surge la preocupación de lograr proyectos con 1,89 billones de pesos como lo anunció la Agencia APP

El indicador de sostenibilidad en los años 2004-2014, arroja resultados por debajo del 80%, tope máximo permitido por ley, lo que indica que el Municipio de Medellín, cuenta con los recursos necesarios para cumplir con las obligaciones de la deuda. Se observa un comportamiento estable hasta el año 2011. A partir del año 2011 se presentan incrementos considerables en el indicador producto de los desembolsos efectuados por los créditos adquiridos y por la deducción del monto autorizado como vigencias futuras de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de este indicador, en aplicación de la Ley L483 de 2011. Al cierre del año

2014, el índice de sostenibilidad presenta un resultado de 78,45%, ubicándose por debajo del límite legal (80%). El incremento observado con respecto al 2A13, obedece principalmente al mayor monto de vigencias futuras autorizadas por valor de 5542.039 millones, y al último desembolso del crédito contraído con la AFD y a la apreciación de la TRM, dado el componente de deuda externa que posee el Municipio de Medellín (Proyecto de presupuesto 2015).

Hay que tener en cuenta que cuando se habla de los 1,89 billones se incluyen ahí principalmente los proyectos que se espera tengan cupo dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo y proyectos que no requieran recursos públicos, por ejemplo, un proyecto como “Parque Lleras” se espera que no requiera recursos públicos para su cierre definitivo. La administración ira priorizando en función de la calidad de las iniciativas privadas y de los recursos frescos que obtenga para los proyectos de iniciativa pública

Lo que va quedando claro es la incertidumbre en torno al camino legal que irán tomando los proyectos, es decir, si se estructuran por la vía del marco de las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 ó si se desarrollarán por la ley 1508 de 2012. Lo que queda claro es que el proyecto de iniciativa pública que más recursos tiene hasta ahora “tranvía de la 80” (600 mil millones de pesos de la venta de ISAGEN), que tiene completo un costo de 3.5 Billones de pesos, no se estructurará en su totalidad por una APP de la ley 1508 de 2012. Puede ser que en el proceso de estructuración aparezcan iniciativas privadas, pero el hecho que el operador será el metro de Medellín, descarta de plano esa posibilidad

Lo que debe quedar aclarado es que las APP son una opción de estructuración y financiación, que ya existían en la legislación colombiana, pero que la ley 1508 de 2012 vino a dar seguridad jurídica y claridad del proceso de estructuración y de gestión de riesgos. Lo que está haciendo Medellín es estructurar un banco de proyectos en el que se deben encontrar fuentes adicionales de recursos para poderlos llevar adelante. Adicionalmente es necesario que Medellín, Antioquia y las demás entidades territoriales generen un diálogo con el Gobierno Nacional para ver que se puede hacer, en términos de medidas administrativas y legales, con el fin de no impactar tanto los indicadores de solvencia, sostenibilidad y endeudamiento y hacer viable la aplicación de la figura, que como están los techos actuales, hacen que de no aparecer proyectos de iniciativa privada sea muy difícil lograr las metas de financiamiento alternativo del Plan de Desarrollo.

Hablando puntualmente de los 1,89 billones de pesos, estos fueron calculados con un ejercicio preliminar donde la cifra involucra ingresos, ahorros e inversiones, lo cual quiere decir que se está contando el valor de los contratos APP, independientemente si requiere recursos públicos o no los requiere. Los ahorros se deben calcular después de estructurado el proyecto con el fin de optimizar recursos administrativos, y poder lograr un cierre financiero, es decir, poder establecer con precisión cuál será el impacto financiero de construir un colegio con recursos propios, endeudamiento o hacer una APP que incluya construcción, operación y mantenimiento.

Lo que no se puede dejar por fuera del análisis, es que en el caso de APP sociales, los proyectos tienen aún, un componente de financiación público alto, que la viabilidad depende del mercado financiero y la disponibilidad de recursos, pero que a el valor presente, deben establecerse los beneficios de realizar esa infraestructura ahora, aun pagando el costo financiero de la APP, pero que lograr con el concurso de los privados adelantar la operación, es mucho más beneficioso pagar ese costo hoy que hacer la obra cuando la plata pública esté disponible.

## 2. Las APP en el Plan de Desarrollo de Medellín

El plan de desarrollo Medellín cuenta con vos (2016-2019) hace una declaración formal de la intención del gobierno local de promover el uso de alianzas público privadas para atender algunos problemas públicos, para lo cual se definirá un vehículo especial que buscará y promoverá los mecanismos necesarios para garantizar la financiación de los proyectos, los cuales buscarán mejorar la calidad de vida de los habitantes de Medellín y sus regiones aledañas en el largo plazo, generando gran impacto en el desarrollo de la ciudad. (Medellín, 2016)

En el plan de desarrollo de Medellín se incluye la formulación de 10 proyectos de alianzas público privadas que van desde construcción de infraestructura, mantenimiento, operación y administración de activos públicos. A continuación se pueden observar los proyectos y la APP a desarrollará para dar cumplimiento a las metas establecidas en el Plan.

Proyecto	Nombre del proyecto	APP - Meta	Tipo
4.2.4.1	Mejoramiento de ambientes de aprendizaje	Construir una de seis plantas físicas Educativas por APP	Infraestructura
5.1.1.5	Centralidad del sur	Traslado terminal sur a centralidad sur mediante APP	Infraestructura



Proyecto	Nombre del proyecto	APP - Meta	Tipo
5.2.2.9	Gestión realizada para llevar a cabo la conexión bajo el Aeropuerto Enrique Olaya Herrera	Estructurar APP para lograr la conexión bajo el Aeropuerto	Infraestructura
6.2.2.2	Intervención en zonas de consolidación	Generar 45.470 m2 de fachadas y 56.900 m2 de espacios públicos mejorados mediante APP	Infraestructura
6.3.1.3	Construcción, adecuación y mantenimiento de escenarios deportivos y recreativos	Diseñar, construir, adecuar, operar, mantener Estadio Atanasio Girardot por medio de una APP	Infraestructura
6.3.2.1	Gestión del aprovechamiento del espacio público	Crear una APP para administrar y gestionar el aprovechamiento del espacio público	Administración
6.3.2.3	Gestión de la publicidad	Crear una APP para administrar y gestionar el aprovechamiento de la publicidad	Administración
6.3.3.1	Gestión económica de los bienes inmuebles	Crear APP para la de proyectos inmobiliarios con base en la gestión comercial de los activos de la Alcaldía de Medellín	Administración
6.3.3.2	Estrategias Inmobiliarias para el desarrollo		
6.4.3.1	Plan especial de manejo y protección del Barrio Prado	Crear APP para la restauración de 3.323 m2 de áreas de interés patrimonial restauradas	infraestructura
6.4.3.3	Consolidación Junín	Crear APP para mejorar 34.094 m2 de fachadas en el centro y mejorar 29.863 m2 de espacio público en el centro.	infraestructura

Fuente: Elaboración propia con base en el Acuerdo 003 de 2016 - Plan de desarrollo

#### “Medellín cuenta con vos” 2016-2019

La Agencia de APP no tiene aún certeza del nivel de exposición que tendrán estos proyectos a la estrategia de financiación para la construcción, renovación, operación y mantenimiento de estas metas, de hecho, es más precisa en términos de proyectos en el Banco de proyectos que se ilustró en este capítulo. Dada la complejidad de las actividades de estructuración y de establecimiento de riesgos los tiempos entre el inicio de las actividades y la construcción serán probablemente más largos que lo que han sido proyectos de obra pública tradicionales, sin embargo, el objetivo de la administración es desencadenar un volumen de inversión mucho mayor que antes, una vez los proyectos se aclaren.

## D. CONCLUSIONES

- Generan las APP una vía para poder desencadenar en un solo periodo inversiones que de otra manera tendrían que haberse pospuesto, por lo que el mayor valor líquido de operación y mantenimiento, se verá compensado (si está bien calculado), en una utilización anticipada de la infraestructura o servicio generando externalidades positivas antes.
- Exige una mayor institucionalización de capacidades de estructuración, seguimiento y control, y una necesidad de códigos de ética muy fuertes para evitar que los concesionarios capturen a quien controla.
- Dado la existencia de contratos claros, la construcción o renovación de infraestructuras aclara mucho el valor de la operación y mantenimiento que en el actual esquema de gestión pública queda oculto bajo la inmediatez de la entrega de la obra.
- A pesar del establecimiento de un nuevo marco para el desarrollo de APP, a través de la ley 1508 de 2012, la precaria situación fiscal del gobierno nacional, y las limitaciones a su uso por parte de las entidades territoriales (dado que deben incluir sus compromisos de las APP como parte del cálculo del techo de endeudamiento), hacen muy incierto todavía su utilización.
- Una mayor inversión en la etapa de formulación y la preparación del proceso licitatorio, dada la complejidad de los documentos que constituirán la base de un contrato de largo plazo.
- Requiere de instituciones técnicamente fuertes para la formulación de los proyectos, la selección del esquema de APP y del mejor inversionista privado, así mismo, ejercer un control efectivo de las condiciones contractuales, que comprendan el alcance del proyecto, la transferencia de riesgos y la remuneración basada en indicadores de calidad en la prestación de servicios.
- Pérdida de flexibilidad en la gestión de los componentes incluidos en el contrato, ya que todo cambio de alcance del contrato debe ser negociado entre la administración y la empresa responsable, debiendo cumplirse con las condiciones de equilibrio del contrato, durante toda la duración del mismo.
- Mayores costos financieros para la empresa privada, al asumir esta el costo de financiamiento hasta la puesta en marcha del establecimiento, a tasas mayores que las que puede conseguir el gobierno.
- Mayor costo de cambio del contrato debido a la multiplicidad de partes involucradas que incluye a diversos actores tanto del sector público (mandante, ejecutor, financista, auditor) como del sector privado (concesionaria, bancos).
- El riesgo no se puede transferir completamente, por lo que se requiere mecanismos claros para la resolución de controversias, y valoración en caso de concretarse, debido a duraciones más largas y que en caso de hacerse realidad existe el riesgo que el concesionario deje de hacer inversiones para cubrir operación de manera más rentable

- Alta sensibilidad social, en especial por parte de los gremios que asocian las APP con privatizaciones, y de los ciudadanos que tendrán que pagar por usar obras que tradicionalmente se hacían con Obra Pública y no estaban monetizadas para el uso.
- Si bien es cierto que el procedimiento y los costos asociados en el desarrollo de la adjudicación pueden ser más exigentes que los procesos tradicionales, se debe determinar si los costos involucrados son justificados. Esto hace que el gobierno o los entes territoriales estén más involucrados en el análisis de costos y rentabilidades de los costos y los procesos.
- Las Asociaciones Público Privadas pueden ser vistas como una vía para que el sector privado introduzca tecnología e innovación para mejorar el suministro de servicios públicos a través de la eficiencia operativa.
- Los límites a la entrega de recursos estatales, hace que el particular tenga más interés en terminar y entregar los productos contratados, como una inserción de certeza dentro del presupuesto a través del tiempo, ya que se establecen gastos del proyecto de infraestructura en el presente y en el futuro.
- Si bien es una forma adicional a las existentes de la contratación tradicional en cierta medida, crea diversificación en la economía ya que hace a las entidades territoriales más competitivas, e impulsa los negocios y la industria asociada mediante el desarrollo de la infraestructura.
- Es un complemento muy fuerte a las limitaciones siempre latentes del sector público para la adecuada satisfacción del desarrollo de la infraestructura pública.

\*\*\*