

# Caribe VISIBLE

*Dirección General:*

Dr. Juan Pablo Sarmiento Erazo

*Profesora investigadora:*

Ing. Carolina Mariño

*Investigadora:*

Yaneth Naranjo Llinás

Barranquilla, Colombia  
2015



## Editorial

La Asociación Público Privada (en adelante APP) nace con la Ley 1508 de 2012, y se trata de un contrato entre el sector público y el sector privado en el que parte de los servicios o labores que son responsabilidad del Estado, es trasladada al sector privado bajo un acuerdo de voluntades, para el abastecimiento del servicio público o de la infraestructura pública. Las APP reemplazan el contrato de concesión que existía en la Ley 80 de 1993, y se trata de contratos que se celebran entre una entidad estatal y una 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 del servicio o del bien prestado. En otras palabras, se trata de un contrato que permite que los particulares (contratistas) participen en el diseño, construcción, reparación, mejoramiento o equipamiento de una infraestructura y sus servicios asociados, a cambio de una remuneración, que puede consistir en tasas, contribuciones o pagos directos del Estado al contratista.

No obstante, la creación de las APP ha pasado desapercibida, y esto puede deberse a tres razones: la primera, como se verá más adelante, porque son pocos los contratos de APP que se celebraron desde el 2012 hasta diciembre de 2015. Segundo, porque las APP no parecerían haber significado grandes cambios para la población en general, ni garantizarían la ejecución más eficiente de recursos públicos. Tercero, por el nivel técnico que dificulta la comprensión de un asunto que puede tener trascendencia social, pero que a su vez puede ser difícil de abordar para no juristas. Ciertamente, en los medios de comunicación se ha hablado de grandes proyectos de infraestructura como las carreteras 4G, la reforma al Estadio El Campín y la construcción del metro de Bogotá,

que serían ejecutados por medio de esta forma de contratación pública. Con todo, poco sabemos sobre este mecanismo de contratación.

## ¿Cuáles son las innovaciones de las APP?

La Asociación público privada, como se mencionó, reemplaza el contrato de concesión, y supone cuatro innovaciones que pueden resultar útiles y nos permiten entender su relevancia. En primer lugar, las APP permiten que los particulares puedan presentar proyectos al Estado e inclusive, participar en la elaboración de los estudios previos de estos contratos públicos. Esto no significa que el originador (el particular que presentó la propuesta) pueda considerar garantizada la adjudicación del contrato. No obstante, esta innovación garantiza una mayor participación del capital privado en la identificación de necesidades públicas y el diseño de alternativas que puedan satisfacerse con la APP.

La segunda innovación consiste en una protección al erario, ya que el Estado tiene ahora un límite sobre los recursos que puede adicionar al contrato. Con las APP, el Estado sólo puede adicionar, máximo el 20 % del valor del contrato. La tercera innovación, consiste en que el Estado sólo podrá entregar recursos al contratista cuando las obras se hayan entregado. Por último, la cuarta innovación, consiste en el límite de tiempo en el que se puede conceder el servicio, pues la Ley 1508 establece un plazo máximo de 30 años para la vigencia del contrato, incluidas las prórrogas; así mismo, estableció que cualquier prórroga del contrato solo puede hacerse después de tres años del inicio del contrato.

De otro lado, se tiene que esta ley otorga una ventaja al interesado que el contrato de concesión no tenía previsto: cuando el proceso sea de iniciativa privada, el particular que presentó el proyecto va a tener una prerrogativa en la licitación pública-, pues se le dará un puntaje mayor. Sin embargo, las APP sólo están diseñadas para grandes proyectos, pues la ley establece que la inversión correspondiente a las APP debe superar los 6 mil salarios mínimos mensuales.

Por otra parte, la exposición de motivos de la ley 1508 de 2012 nos da otras razones que explican la creación de las APP y suponen una modificación a la manera en que el Estado gestiona sus servicios públicos. Efectivamente, el Proyecto de Ley No. 160<sup>1</sup> (este es el proyecto que se convirtió en la Ley 1508 de 2012), planteó en su exposición de motivos cuatro argumentos para la aprobación de esta forma de contratación del Estado:

1. “Objetivos perseguidos por el Proyecto de Ley”: planteó como eje principal del mismo la generación de un incentivo para quienes apunten al desarrollo de la infraestructura de Colombia y la provisión de servicios públicos a largo plazo, con la finalidad de atraer inversión de capital privado.
2. “Otros lo han hecho antes”: En la exposición de motivos se tomó como referencia el caso de algunos países latinoamericanos, en los cuales ya existe dentro de su ordenamiento jurídico la figura de las APP, y se expusieron los efectos y resultados positivos que ha representado este modelo contractual en estos países, destacando a Chile; Uruguay; México; Perú; Ecuador; República Dominicana, Jamaica, Trinidad y Tobago, El Salvador, Honduras y Panamá. Con este

---

<sup>1</sup> Consultar Gaceta del Congreso de la República de Colombia No. 823 del 3 de noviembre de 2011.

argumento, se resaltó así que Colombia se encontraba en un período que requería la implementación de este nuevo modelo contractual.

3. “Análisis de Proyecto de APP por país y sector”: En la exposición de motivos se afirmó que *“la evidencia internacional indica que hay una clara relación entre reglas de juego claras, inversión privada y desarrollo de infraestructura financiada con recursos distintos a aquellos provenientes del tesoro público”*<sup>2</sup>. [...]
4. “La experiencia nos da la luz”: se realizó un recuento generalizado de la figura del contrato de concesión en Colombia, identificando algunas de sus falencias y proponiendo la implementación de las APP como una posible solución a los inconvenientes del pasado.
5. “Colombia, el momento es hoy”: Se finaliza la exposición de motivos señalando los posibles éxitos que las APP podrían representar en Colombia, privilegiando la inversión privada como fuente del desarrollo de la infraestructura del país.

Como se observa, las APP han tenido como punto de partida la experiencia internacional, debido a que los argumentos más fuertes de los ponentes de este proyecto de Ley, se enfocaron en ofrecer una idea de proyección y competitividad entre diversos países; afirmando que para lograrlo, era necesario establecer un régimen jurídico claro y específico, en aspectos contractuales que incentivaran la inversión total o parcial del capital privado.

---

<sup>2</sup> Texto de la exposición de motivos del proyecto de Ley 160 de 2011 ante el Senado de la República. Consultado en línea [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel\\_3](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel_3). 2 de junio de 2015.

Con esta breve descripción, pasaremos a observar cuál fue la actividad legislativa en la aprobación de la señalada ley, cómo participaron los congresistas del Caribe en esta iniciativa y, finalmente, cuáles han sido los principales contratos adjudicados en el marco de las APP.

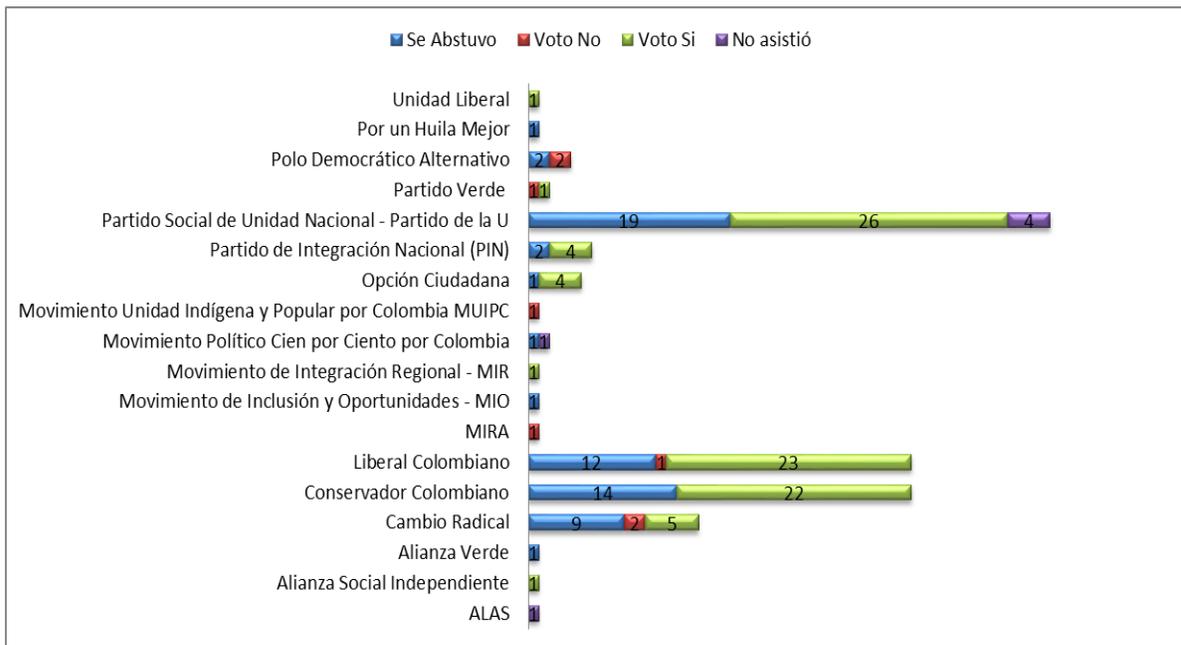
## Actividad legislativa del Congreso de la República sobre APP

La Ley 1508 de 2012 fue iniciativa del Gobierno Nacional. En efecto, la norma señalada nació por iniciativa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y fue radicada y publicada el día 27 de septiembre de 2011, con ponencia en primer y tercer debate de los senadores Yensi Alfonso Acosta Castañez (Partido Conservador Colombiano); Álvaro Antonio Ashton Giraldo (Partido Liberal Colombiano); Musa Abraham Besayle Fayad (Partido Social de Unidad Nacional - Partido de la U); Efraín José Cepeda Sarabia (Partido Conservador Colombiano); Consuelo González de Perdomo (Por un Huila Mejor); Roberto José Herrera Díaz (Partido ALAS); Juan Felipe Lemos Uribe (Partido Social de Unidad Nacional - Partido de la U); Mercedes Eufemia Márquez Guenzati (Partido de Integración Nacional); Nidia Marcela Osorio Salgado (Partido Conservador Colombiano); Álvaro Pacheco Álvarez( Partido Liberal Colombiano) y Juan Carlos Restrepo Escobar (Partido Cambio Radical).

A continuación presentaremos cuál fue la votación del proyecto de Ley de las APP por la Cámara de Representantes y por el Senado respectivamente:

#### I. Aprobación de la ponencia del Proyecto de Ley No. 160 de 2011, sobre Asociaciones Público Privadas, en cuarto debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes por Partidos Políticos

Grafica 1



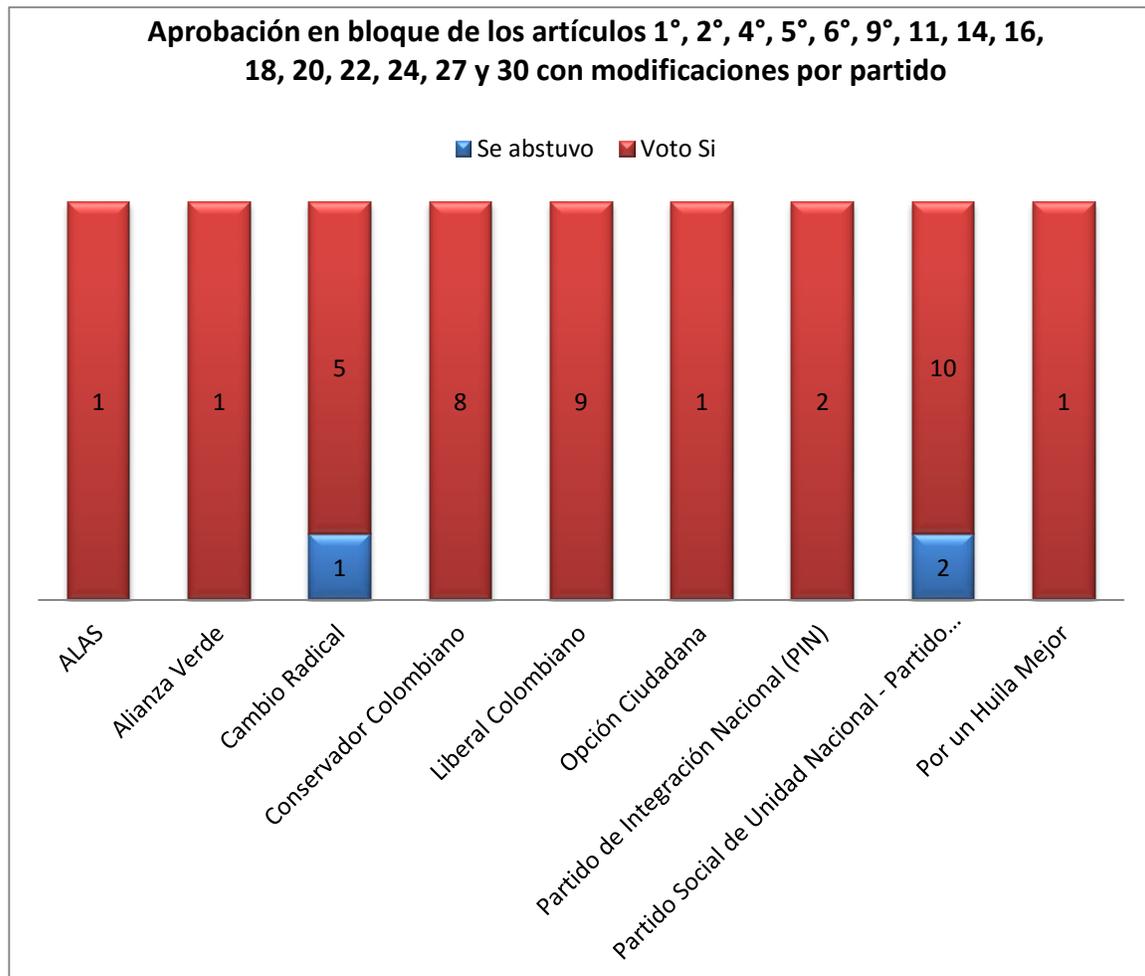
**Fuente.** Elaboración realizada por el equipo de Caribe Visible con la información suministrada por Congreso Visible

De la anterior información, se observa que el proyecto obtuvo 96 votos en la Cámara de Representantes, de los cuales el 76% -equivalente a (88 votos)- votó afirmativamente el proyecto de ley, mientras un 4,7% (equivalente a 8 votos) votó en contra del proyecto. No obstante, en esta votación hubo una abstención del 37% (equivalente a 63 votos); y el porcentaje restante del 6% correspondiente a inasistencia y votos perdidos (11 votos).

Vale la pena resaltar además, que el partido político que mayor votación aportó para la aprobación de esta ponencia fue el Partido Social de la Unidad Nacional, que para la fecha año 2011, fue el partido que representó al Gobierno Nacional.

#### II. Aprobación del articulado del Proyecto de ley número 160 de 2011 ante la plenaria del Senado de la República, por partidos políticos

Grafica 2

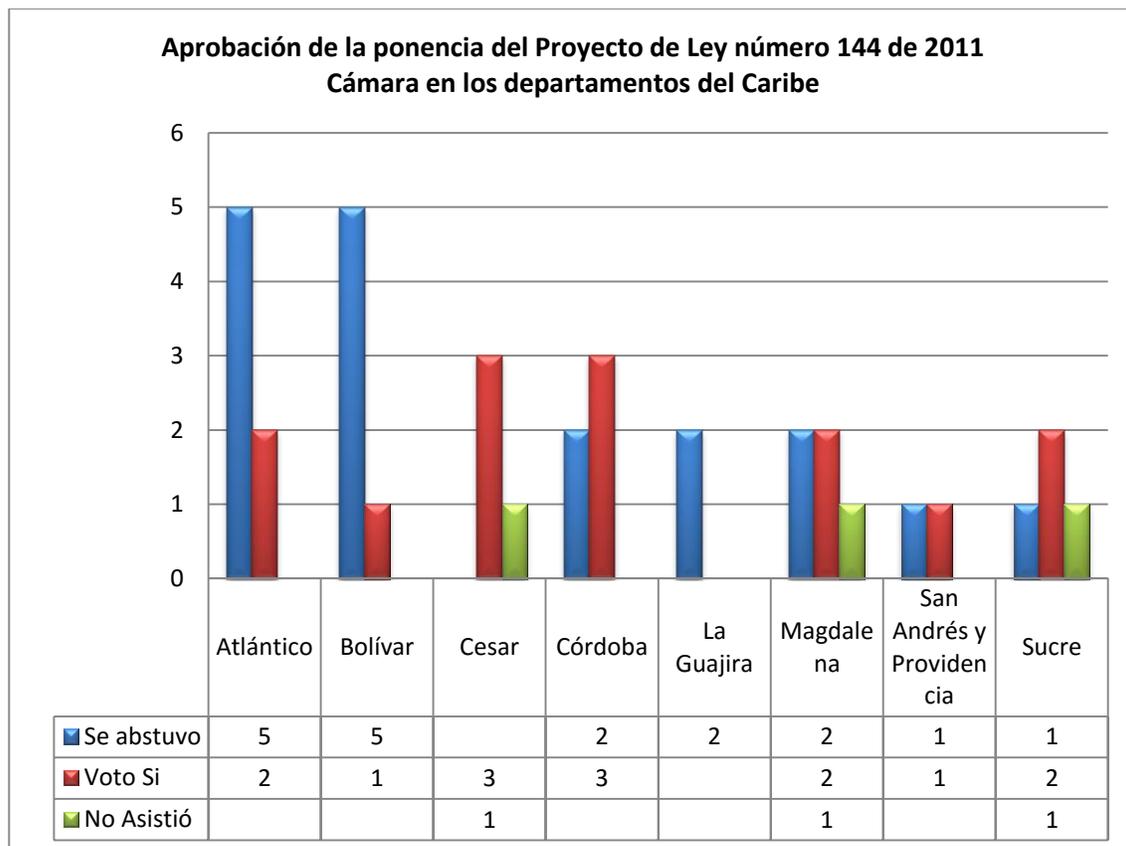


Fuente. Elaboración realizada por el equipo de Caribe Visible con el apoyo de la información suministrada por Congreso Visible.

Así pues, resulta interesante constatar que en ambas Cámaras, los partidos políticos respaldaron mayoritariamente la aprobación de este proyecto de ley.

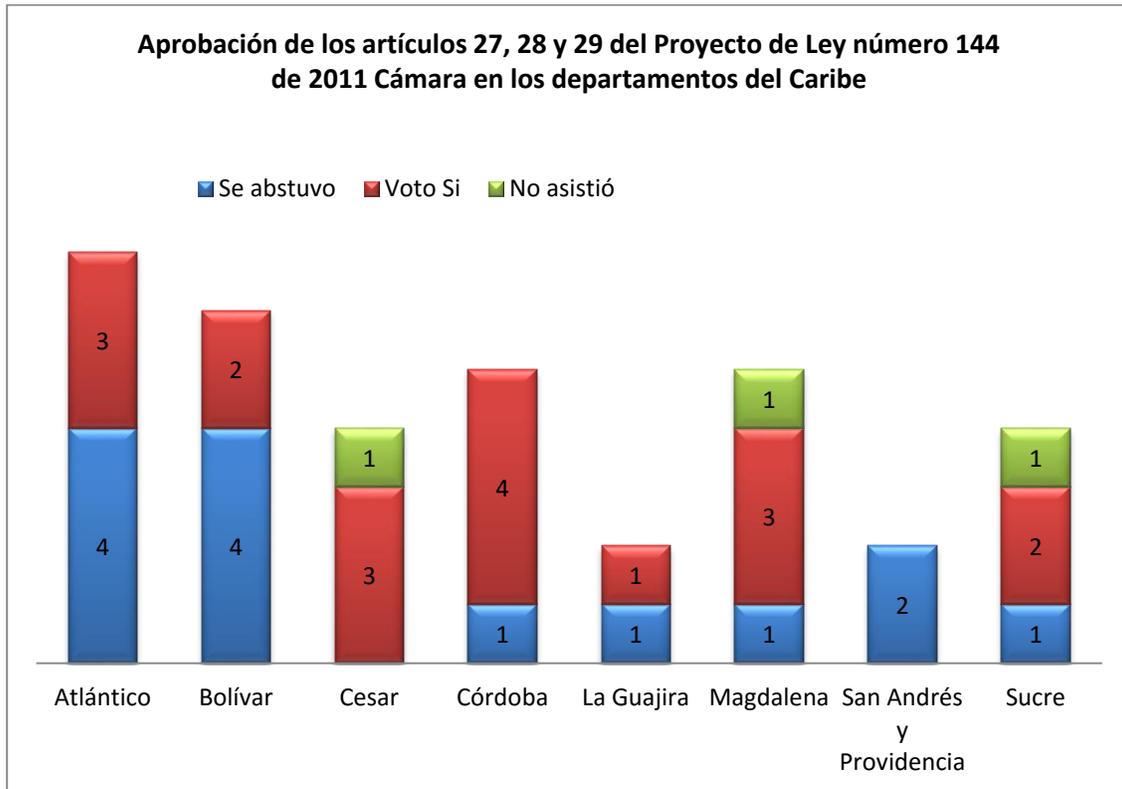
¿Cómo votaron los Congresistas de los Departamentos del Caribe Colombiano al proyecto de Ley de las Asociaciones Público Privadas?

Grafica 3



**Fuente.** Elaboración realizada por el equipo de Caribe Visible con el apoyo de la información suministrada por Congreso Visible.

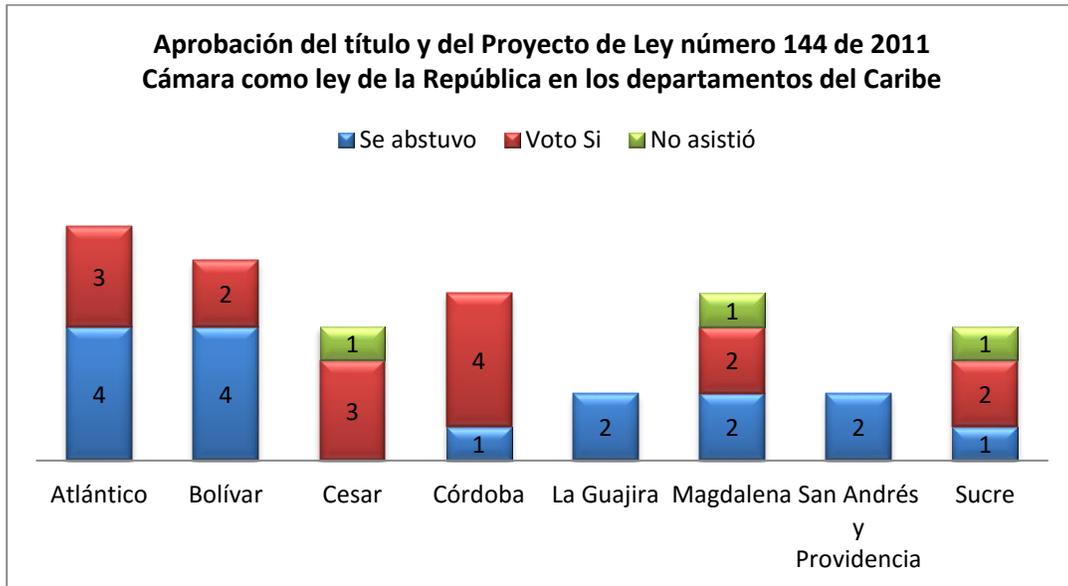
Grafica 4



**Fuente.** Elaboración realizada por el equipo de Caribe Visible con el apoyo de la información suministrada por Congreso Visible<sup>3</sup>.

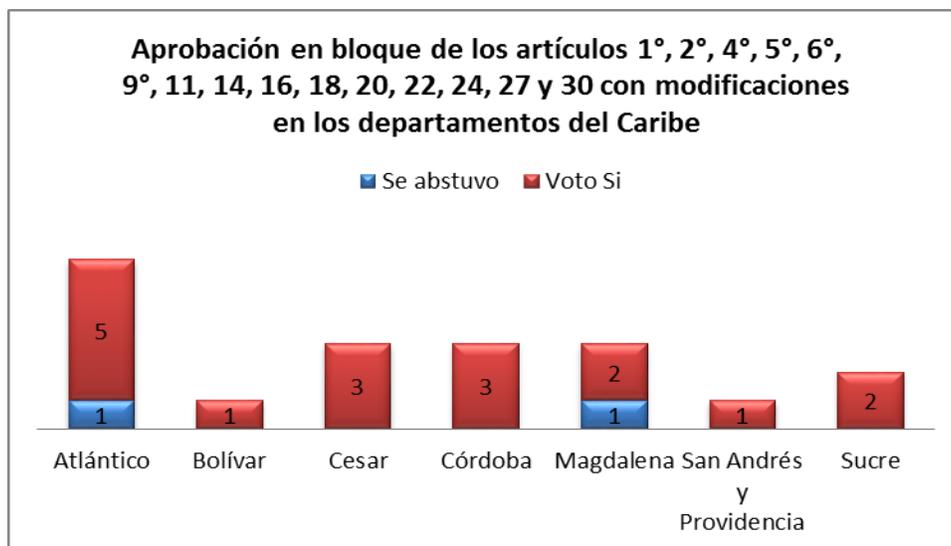
<sup>3</sup> Los artículos trataron en su orden los siguientes temas: Vigencias futuras de la Nación y las entidades estatales del orden nacional para proyectos de Asociación Público Privada; Requisitos para que las entidades territoriales puedan desarrollar proyectos mediante esquemas de Asociación Público Privada; y Presupuestación de las Empresas Sociales del Estado.

Grafica 5



**Fuente:** Elaboración realizada por el equipo de Caribe Visible con el apoyo de la información suministrada por Congreso Visible.

Grafica 6



**Fuente.** Elaboración realizada por el equipo de Caribe Visible con el apoyo de la información suministrada por Congreso Visible.

Después de conocer el comportamiento legislativo referente a las APP, se procederá a exponer qué proyectos de APP se encuentran actualmente aprobados y en proceso de adjudicación en nuestro país, y de esta manera, exponer el impacto inmediato que ha tenido esta nueva forma de contratación en Colombia.

## ¿Cuáles han sido los proyectos de Asociaciones Público Privadas que han sido presentados en Colombia?

Hasta el 30 de junio de 2015 se han presentado 342 propuestas de iniciativas privadas que pueden ser realizadas a nivel nacional y territorial (departamentos y municipio). Este tipo de proyectos se encuentran relacionados dentro de un registro único que la ley creó para ello, dirigido por el Departamento Nacional de Planeación.

De acuerdo al Boletín No. 06, emitido por el Departamento Nacional de Planeación, basado en el **Registro Único de Asociaciones Público Privadas (RUAPP)**,

*“Con corte al segundo trimestre de 2015 (2015T2), 342 proyectos fueron incluidos en el Registro Único de Asociaciones Público Privadas (RUAPP) desde su inicio; de este total 118 fueron rechazados. El registro de 20 proyectos nuevos representó un incremento del 6,2 % con respecto al trimestre anterior (2015T1), lo que evidencia una dinámica positiva en la generación de nuevos proyectos de infraestructura bajo el esquema de Asociación Público Privada (APP) a escala nacional y territorial. Las entidades con más registros durante el último trimestre fueron la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) con nueve, el Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca (ICCU) con cuatro registros, al igual que el Instituto Nacional de Vías (Inviás), con otros cuatro. Los proyectos de transporte, transporte urbano y parqueaderos públicos representan el 49,1 % 3 , el 9,1 % y el 5,6 % del total de registros, en su orden. Bogotá lidera el mayor número de proyectos con 106 inscritos lo que representa el 31,0 % del total*

*nacional, mientras que las regiones con mayor número de proyectos son Cundinamarca (16,7 %) y Antioquia (3,2 %)''<sup>4</sup>.*

Del Registro Único de Asociaciones Público Privadas (RUAPP), se pudo establecer que actualmente en Colombia -hasta el 30 de junio de 2015-, existen 8 proyectos de Asociaciones Público Privadas, que han superado la etapa de pre factibilidad y factibilidad respectiva, y en efecto se encuentran en etapa de contratación o debidamente contratados. Es importante destacar que de las 8 APP, 6 pertenecen a Iniciativas Privadas sin Recursos Públicos, y 2 de ellas a Iniciativas netamente Pública; para mayor claridad se relacionan a continuación las APP en mención:

*Tabla 1*

PROYECTOS DE APP -INICIATIVA PÚBLICA-APROBADOS						
NÚMERO	CLASE DE INICIATIVA	NOMBRE	OBJETO DEL CONTRATO	ENTIDAD CONTRATANTE	CONTRATISTA	ESTADO
1	Iniciativa Pública	SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE ARMENIA-QUINDÍO	CONTRATO DE CONCESIÓN DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO, EL CUAL INCLUYE LAS OBLIGACIONES DE ADMINISTRACIÓN, MANTENIMIENTO, OPERACIÓN, MODERNIZACIÓN Y EXPANSIÓN DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE ARMENIA, PARA GARANTIZAR LA ADECUADA Y EFICIENTE PRESTACIÓN DEL SERVICIO, POR UN TÉRMINO DE VEINTE (20) AÑOS.	Alcaldía	INGENIERÍA, SUMINISTROS, MONTAJES Y CONSTRUCCIONES S.A. I.S.M. S.A. por reunir los requisitos habilitantes y resultar la p	Proceso de Selección (SECOP)
2	Iniciativa Pública	Proyecto APP para la concesión de los Aeropuertos de Barranquilla y Sur-Occidente (Armenia-Neiva-Popayán)	OBJETO 1: "Administración, operación, mantenimiento, explotación comercial, adecuación, modernización y reversión del lado aire y del lado tierra del aeropuerto Ernesto Cortissoz que sirve a la ciudad de Barranquilla". OBJETO 2: "Administración, operación, mantenimiento, explotación comercial, adecuación, modernización y reversión del lado aire y del lado tierra de los aeropuertos de la zona sur-occidente la cual, para todos los efectos se entiende que está integrada por los Aeropuertos El Edén de Armenia, Benito Salas de Neiva, y Guillermo León Valencia de Popayán".	Agencia Nacional de Infraestructura - ANI	ESTRUCTURA PLURAL CONCESIONARIA AEROPUERTOS COLOMBIA SPV MODULO 1	ADJUDICADO

**Fuente.** Realización propia, con la información obtenida en el Registro Único de Asociaciones Público Privadas (RUAPP).

<sup>4</sup> Departamento Nacional de Planeación, "Informe Trimestral del Registro Único de Asociaciones Público Privadas (RUAPP)" Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacion%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructura/RUAPP%201TRIMESTRE%202015%20VF%20CEVC.pdf>. (Consultado el 2 de junio de 2015)

Tabla 2

PROYECTOS DE APP DE INICIATIVA PRIVADA SIN RECURSOS PÚBLICOS APROBADOS						
NÚMERO	CLASE DE INICIATIVA	NOMBRE	OBJETO DEL CONTRATO	ENTIDAD CONTRATANTE	CONTRATISTA	ESTADO
1	Iniciativa Privada sin recursos públicos	IP Ibagué - Cajamarca	Estudios, Diseños, Construcción, Operación, Mantenimiento, Gestión Social, Predial y Ambiental de la segunda calzada de la vía Ibagué - Cajamarca, y Operación y Mantenimiento del Sistema Vial (Variante Chicoral, Variante Gualanday, Gualanday - Ibagué, Gualanday - Espinal, Variante Picalaña, Ramal Norte y Trazado Existente Ibagué - Cajamarca).	Agencia Nacional de Infraestructura - ANI	PROMESA DE SOCIEDAD FUTURA APLICADA S.A. (confirmada por CONSTRUCTORA COLPATRIA S.A. NIT 860.058.070 - 6 con 29% de participación, MINICIVIL S.A NIT 890.930.545-1 con 29% de participación, HB ESTRUCTURAS METÁLICAS S.A. NIT 860.006.282-8 con 14% de participación, TERMOTÉCNICA INDUSTRIAL S.A NIT 890.903.035-2 con 15% y LATINOAMERICANA DE CONSTRUCCIONES S.A - LATINCO S.A NIT 800.233.881 4 con 13%.	Contratado (Contratación Directa)
2	Iniciativa Privada sin recursos públicos	IP Malla Vial del Meta	Construcción de Obras, Administración, Operación y Mantenimiento del Corredor Vial Granada - Villavicencio - Puente Arimena y Anillo Vial de Villavicencio y Accesos a la ciudad.	Agencia Nacional de Infraestructura - ANI	ESTRUCTURA PLURAL AUTOPISTAS DEL META (confirmada por GRUPO ODINSA S.A. NIT 800.169.499-1 con 51% de participación, MURCIA Y MURCIA S.A NIT 860.071.684-1 con 30% de participación, CONSTRUCCIONES EL CONDOR S.A. NIT 890.922.447-4 con 11% de participación, y SARUGO Y CIA S EN C. NIT 860.506.838-8 con 8% de participación).	Contratado (Contratación Directa)
3	Iniciativa Privada sin recursos públicos	IP Cesar - Guajira	Construcción, Rehabilitación, Operación y Mantenimiento del Sistema Vial para la Conexión de los Departamentos del Cesar y La Guajira.	Agencia Nacional de Infraestructura - ANI	CONSTRUCCIONES EL CONDOR SA.	Contratado (Contratación Directa)
4	Iniciativa Privada sin recursos públicos	IP Chirajara - Villavicencio	Construcción de una nueva calzada y el mejoramiento de la calzada existente entre Chirajara y la Intersección Fundadores, y el mantenimiento y la operación de todo el corredor Bogotá - Villavicencio.	Agencia Nacional de Infraestructura - ANI	ESTRUCTURA PLURAL VILLAVICENCIO 3 (integrada por las sociedades ESTUDIOS Y PROYECTOS DEL SOL S.A.S - EPISOL SAS Y COLOMBIA DE LICITACIONES Y CONCESIONES S.A.S - CONCECOL S.A.S.)	Contratado (Contratación Directa)
5	Iniciativa Privada sin recursos públicos	PLANTA DE TRATAMIENTO Y APROVECHAMIENTO DE RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS PARA VALLEDUPAR	REALIZAR EL APROVECHAMIENTO Y TRATAMIENTO DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS QUE GENERAN LOS USUARIOS DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE VALLEDUPAR	Alcaldía	Pendiente adjudicar	Aviso de Invitación Terceros
6	Iniciativa Privada sin recursos públicos	IMPLEMENTACION DEL SISTEMA DE FISCALIZACION ELECTRONICA DE INFRACCIONES DE TRANSITO DEL MUNICIPIO DE ARJONA	REALIZAR EL SUMINISTRO E INSTALACION, OPERACION, ADMINISTRACION, MANTENIMIENTO Y EXPLOTACION Y EXPANSION DEL SISTEMA DE FISCALIZACION ELECTRONICA DE DETECCION DE INFRACCIONES DE TRANSITO EN EL MUNICIPIO DE ARJONA	Alcaldía	(pendiente información del Secop?)	Selección Abreviada Adjudicada

**Fuente.** Realización propia, con la información obtenida en el Registro Único de Asociaciones Público Privadas (RUAPP).

Como se observa, podemos concluir que luego de 3 años de la implementación de la Ley de Asociaciones Público Privadas en Colombia, la cantidad de proyectos aprobados para ser adjudicados y ejecutados es mínima. Sólo un 2,48% ha sido aprobado y además se observa que el interés que más se presenta para radicar este tipo de proyectos es

respecto a infraestructura vial. Esto puede explicarse debido al límite de inversión (6.000 SMLMV) expuesto anteriormente.

El informe de la Silla Vacía del 09 de julio de 2015 muestra a los grandes beneficiarios de las APP<sup>5</sup>. Así, se sugiere que EPISOL y CONCECOL son los grandes ganadores de APP, particularmente, por la adjudicación de las carreteras de Villavicencia-Yopal, Chirajara-Villavicencio, La Calera-Cáqueza, Medellín-Risaralda, Buenaventura (el valor de estos contratos es de 2.581.612 billones de pesos). Igualmente, se destacó el aporte de Mario Huertas, quien ha sido adjudicatario de las vías Cartagena-Barranquilla, Girardot-Puerto Salgar y Medellín-Risaralda, por el valor de 1.599.143 billones de pesos.

---

<sup>5</sup> Ver en: “El Universo de las APP”, disponible en <http://lasillavacia.com/historia/el-universo-de-las-app-50721> (Consultado el 09 de julio de 2015).

