

**MODELO DE INTEGRIDAD ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO PARA EL  
FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS EN COLOMBIA**

**CONTADORA PÚBLICA JEIMMY CAROLINA CASTELLANOS PABÓN**  
**Cod: 4401809**

**TUTOR:**  
**PhD. FEDERICO ORJUELA MORENO**



**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS**  
**ESPECIALIZACIÓN EN FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**  
**BOGOTÁ, D.C.,**  
**2017.**

## **MODELO DE INTEGRIDAD ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS EN COLOMBIA.**

### **Resumen**

El modelo de contratación estatal conocido como Asociación Público Privada, está regulado en Colombia desde 2012 con la ley 1508, donde se define como: “un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan 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 y/o servicio”, por medio de esta ley, se ratificó la posibilidad de que el Sector Privado participara activamente en la modernización y desarrollo de la infraestructura del país, a partir de ese momento se inicia en Colombia un proceso de adaptación y búsqueda de recursos privados para financiar las grandes obras y proyectos del país; con el ánimo de conocer y de alguna manera mejorar el manejo de este modelo de contratación, en el trabajo que se desarrolla a continuación se encuentra un contexto general del tema de Asociación Publico Privada (Marco normativo, conceptos básicos, desarrollo y alcances en Colombia), para finalizar con lo que a mi consideración se debe mejorar e implementar y de esa manera crear mayor iniciativas a la hora de celebrar y generar propuestas de proyectos que construyan país e incentiven la economía, generando crecimiento, sostenibilidad y sustentabilidad financiera y por ende competitividad con los estándares y objetivos propuestos por organismos internacionales.

**Abstract**

State recruitment model known as public - private partnership, is regulated in Colombia from 2012 with the law 1508, where is defined as: “an instrument of linking of private capital, which are embodied in a contract between a State and a natural person or legal entity of private law, for the provision of public goods and their related services, involving the retention and transfer of risk between the parties and payment mechanisms, related to the availability and the level of service and/or infrastructure service”, through this law, the possibility of the private Sector to participate actively in the modernization was ratified and development of the infrastructure of the country, from this moment Colombia starts a process of adaptation and search of private resources to finance the works and projects of the country; with the aim to know and somehow improve the management of this engagement model, at work that takes place here is a general context of the issue of private public partnership (regulatory framework, basic concepts, development and achievements in Colombia) to end with what my consideration should improve and implement and thus create greater initiatives to celebrate and generate project proposals that build country and encourage economy, generating growth, sustainability and sustainability financial and hence competitiveness standards and objectives proposed by international organizations.

**Palabras claves:** Contratación Estatal, Asociación Público Privada, Eficiencia, Eficacia, Inversión, Iniciativa Privada, Iniciativa Pública, Competitividad, Sector Público, Sector Privado, Asignación de riesgos, Contratista, recurso públicos, proceso de selección.

**Keys Words:** Public contract, Public Private Partnership, Efficiency, Efficiency, Investment, Private Initiative, Public Initiative, Competitiveness, Public Sector, Private Sector, Risk Allocation, Contractor, Public Resources, Selection Process.

### **Planteamiento del problema**

La carencia de una adecuada implementación del modelo de Integridad entre el Sector Público y el Sector Privado, se ha venido acentuando en la última década en el Estado Colombiano, con respecto a la estructuración y fortalecimiento en los procesos económicos, legales y de alcance en la ejecución de proyectos nuevos y novedosos, adicionalmente, la falta de recursos ha generado en el modelo financiero del país altos niveles de endeudamiento y la necesidad constante de buscar nuevas formas de financiación con aliados estratégicos que inyecten capital a la economía Nacional, punto de partida para la reactivación de la misma y la generación de desarrollo sostenible y sustentable en todos los niveles.

### **Pregunta Problemica**

¿Qué hace falta en Colombia para que haya mayor iniciativa Público - Privada en el fortalecimiento de un modelo de integración para la generación de desarrollo económico sostenible y sustentable en el Sector Estatal?

## **Objetivo General**

Plantear estrategias de ejecución, uso y óptimo manejo de los recursos mediante la figura de Integración Publico Privada, para que Colombia alcance y cumpla con los objetivos de competitividad y desarrollo planteados, con el ideal de solucionar variables que son determinantes en los procesos de contratación respecto a la inversión Público – Privada y así generar mayor grado de confianza en los diferentes sectores económicos y fortalecer las finanzas Públicas de Colombia.

## **Objetivos Específicos**

Conocer los conceptos claves necesarios para construir conocimiento acerca de los procesos y actividades necesarios para celebrar contratos con el Estado en la modalidad de Asociación Público Privada.

Identificar los cambios regulatorios que ha tenido Colombia en materia de contratación estatal con referente de Asociación Publico Privada, para acrecentar la vinculación e Inversión de recursos Privados en el desarrollo del País.

Determinar los mecanismos y aspectos más relevantes para el mejoramiento de las Finanzas Públicas a partir del modelo de contratación de Integración Publico Privada en Colombia.

## **Hipótesis**

Una adecuada implementación en Colombia, de un modelo de integración entre el sector Público y el Privado con relación a las alianzas estratégicas para desarrollar proyectos en los diferentes ámbitos de la economía nacional, ayudara a mejorar el nivel de competitividad del país y a realizar negociaciones eficientes, que mejoren las finanzas y mantengan desarrollo sostenible.

## **Justificación**

La investigación que se desarrolla en el presente trabajo se justifica por el análisis, interpretación y síntesis de la información existente relacionada con el modelo de Integración Público – Privada en la celebración de contratos estatales para el desarrollo sostenible y sustentable de todo el país.

Por lo tanto, es necesario conocer el régimen legal que enmarca y desarrolla las nuevas formas de trabajo mancomunado entre los Sectores Público y Privado para crear sinergia y desarrollar los diferentes proyectos de alto impacto en Colombia, pues es de reconocer que financiera, estructural, administrativa, tecnológica y profesionalmente el Sector Privado es más estable y organizado a la hora de satisfacer las necesidades básicas de la sociedad y apoyar el desarrollo económico del país.

El desarrollo del presente trabajo, lo realizo con el ánimo de brindar al lector, herramientas para la determinación de los requerimientos del mundo moderno con los procesos de globalización que exigen un mayor esfuerzo y competencias para satisfacer las necesidades de proyectos, obras y en general políticas y metas de desarrollo económico, social y humano en cada uno de los países y pequeñas poblaciones existentes; es por esto que Colombia no es la excepción y lo anterior es suficiente razón para que nos preocupemos por conocer sobre el tema y como profesionales que somos y que nos encontramos en cualquiera de los dos sectores, aportemos en las mejoras necesaria que se deben implementar para hacer de estos sistemas más productivos, estables y que verdaderamente aporten al alcance de los objetivos de gobierno y fortalecimiento de las Finanzas Públicas y Privadas.

## **Introducción**

La investigación desarrollada en el presente escrito acerca de la Integridad entre el Sector Público y el Sector Privado para fomentar y ejecutar grandes proyectos de inversión, permite analizar la problemática de la Nación con respecto a la implementación y regulación de este modelo de contratación en la última década.

La metodología utilizada para el desarrollo del trabajo es basada en los siguientes temas:

Generalidades de las Asociaciones Publico Privadas como modelo de contratación en Colombia: se determinan e indica el concepto general, los aspectos históricos, y la caracterización.

Desarrollo de Colombia a través del Modelo de Asociación Publico Privada: se hace una breve síntesis de los avances más significativos que ha tenido Colombia con respecto a los proyectos y desarrollo logrado a partir de la adopción de esta modalidad de contratación estatal para buscar la inversión del Sector Privado.

Modelo estratégico para fomentar Iniciativas en las Asociaciones Publico Privadas y fortalecer las Finanzas de Colombia: se busca en este capítulo de desarrollo del presente trabajo, brindar una opinión personal y una serie de opciones y lineamientos para fortalecer el manejo y adopción del modelo de contratación estatal de Asociación Publico - Privada en Colombia.

Nuestro país por tener condición de un Estado subdesarrollado, históricamente ha tenido problemas y déficit en el desarrollo que debe tener y baja calidad de la infraestructura, por esta razón, se han instaurado una serie de estrategias para contrarrestar esta condición; es así como se adopta y regula el tema del uso de la figura de Asociación Publico Privados (en adelante APP), la cual no es más que una modalidad de contratación estatal que permite aumentar el nivel de

inversión, el cual aporta fuentes de financiación mixtas es decir provenientes tanto del sector Público como del Sector Privado.

En el año 2012 se expidió la ley 1508, donde se estableció el marco jurídico y lineamientos para el desarrollo y celebración de APP en el País, y de alguna manera, para hacer frente a los síntomas que según el concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social en su documento CONPES 3615 de 2009 debía hacer frente el Gobierno Nacional: “1.) Restricción del gasto del Gobierno Nacional Central y del presupuesto destinado a la modernización de los activos fijos que se requieren para realizar una eficiente gestión pública; 2.) Falta de proyección estratégica en materia de desarrollo de infraestructura y, 3.) Bajo nivel de integración al mercado inmobiliario de los activos fijos de las entidades públicas.” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2009)

Los tres síntomas en las finanzas del país indicados anteriormente de alguna manera fueron fundamentales en el reconocimiento de la necesidad de vincular capital privado para el desarrollo, “teniendo como experiencias exitosas algunas iniciativas utilizadas en Reino Unido y la Unión Europea a finales del siglo XX.” (Vasallo Magro & Izquierdo de Bartolomé, 2010)

A lo largo de estos años, se ha avanzado en la utilización del modelo de contratación aquí tratado, para el alcance de la meta de mejoramiento y desarrollo del Estado Colombiano, sin embargo, se hace necesario que el país se prepare y cree cimientos sólidos que garantice e incentiven la vinculación del Sector Privado (Recursos) en la modernización de la Nación; adicionalmente el modelo financiero utilizado debe de alguna manera ser replanteado y generar estrategias para que el capital destinado a la inversión sea utilizados optima y eficazmente.

## Metodología de la Investigación

La metodología utilizada en la presente investigación y desarrollo del trabajo es la fuente secundaria, iniciando por la revisión de documentos base: historia, normatividad, referencias bibliográficas y a partir de esto y llevando a cabo una serie de etapas, poder establecer una propuesta final sobre el manejo adecuado de las Asociaciones Publico Privadas para el fortalecimiento de las finanzas públicas en el país:

<b>DIAGRAMA DE GANT</b>						
Objetivo: Plantear estrategias de ejecución, uso y óptimo manejo de los recursos mediante la figura de Integración Publico Privada, para que Colombia alcance y cumpla con los objetivos de competitividad y desarrollo planteados, con el ideal de solucionar variables que son determinantes en los procesos de contratación respecto a la inversión Público – Privada y así generar mayor grado de confianza en los diferentes sectores económicos y fortalecer las finanzas públicas de Colombia.						
Actividad	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	OCTUBRE	OCTUBRE	OCTUBRE	OCTUBRE
	5	1	2	3	4	5
Instrucciones acerca de los requerimientos y lineamientos del trabajo						
Determinar Tema de Trabajo y parametrización del mismo						
Estudio e Investigación documental Bibliográfico - APP						
Análisis e Interpretación de la Información recopilada sobre APP						
Establecimiento y desarrollo de objetivos generales, específicos y cuerpo del trabajo						
Desarrollo documento escrito para presentación propuesta APP en Colombia - Entrega primer borrador						
Construcción propuesta mejoramiento de las finanzas públicas a partir del correcto manejo del modelo de APP						
Revisión y Ajustes de parte de la Tutoría y Orientación del docente						
Elaboración Informe final propuesta APP						
Elaboración Presentación final Propuesta APP						
Presentación y Sustentación Propuesta APP						

## **Estructura Investigativa**

### **Unidad 1**

#### **Generalidades de las Asociaciones Público Privadas como modelo de contratación en Colombia.**

##### **Definición**

La definición del concepto de Asociación Público Privada, esta plasmado en diversos estudios y documentos que trataremos en el desarrollo de la presente unidad, sin embargo inicio entonces dando las connotaciones generales que a mi parece definen el concepto de APP: puede pues, tratarse como un mecanismo que busca integrar al sector privado como proveedor de bienes y servicios públicos en pro y beneficio de la sociedad. La ejecución de este tipo de contrato se pacta a largo plazo y se hace una transferencia de riesgos para que sean asumidos por las partes que intervienen en el mismo.

De acuerdo a la Ley 1508 de 2012 se define como: “un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan 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 y/o servicio”, (Congreso de la Republica, 2012) y define su aplicación a: “todos aquellos contratos en los cuales las entidades estatales encarguen a un inversionista privado el diseño y construcción de una infraestructura y sus servicios asociados, o su construcción, reparación, mejoramiento o equipamiento, actividades todas estas que deberán involucrar la operación y

mantenimiento de dicha infraestructura. También podrán versar sobre infraestructura para la prestación de servicios públicos”. (Guarín Prieto & Torres Ramirez, 2015)

El documento CONPES 3615 de 2009, lo define como: “una tipología general de relación público privada materializada en un contrato entre una organización pública y una compañía privada para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados en un contexto de largo plazo, financiados indistintamente a través de pagos diferidos en el tiempo por parte del Estado, de los usuarios o una combinación de ambas fuentes. Dicha asociación se traduce en retención y transferencia de riesgos, en derechos y obligaciones para las partes, en mecanismos de pago relacionados con la disponibilidad y el nivel del servicio de la infraestructura y/o servicio, incentivos y deducciones, y en general, en el establecimiento de una Todo lo que necesitas saber sobre las Asociaciones Público Privadas de Iniciativa Privada regulación integral de los estándares de calidad de los servicios contratados e indicadores claves de cumplimiento”. (Guarín Prieto & Torres Ramirez, 2015)

“*Public Private Partnerships for the Urban Environment Programme*” (PPPUE) del PNUD, donde en términos generales se establece que las alianzas público-privadas son diálogos informales entre el sector público y privado, en donde se otorgan concesiones al sector privado, pero bajo la premisa de una gestión coordinada donde se comparte la propiedad y responsabilidades” (Sepúlveda Figueroa , 2014)

Es el Estado quien debe velar por el cumplimiento de sus objetivos y velar porque sus intereses estén totalmente asegurados, por ende es cuando debe verificarse si el bien o proyecto a

desarrollar traerá beneficios y avances a la sociedad y si además contribuye con la competitividad de país, por su parte el sector privado debe asegurar una ganancia por la inversión que se hace, y no solo inversión de tipo económica sino de tiempo y conocimiento para desarrollar el objeto de la contratación; nos referimos entonces al tipo de iniciativas presentes en la modalidad de Asociación Público – Privada, de las cuales a continuación relaciono los aspectos más relevantes que deben tenerse presentes:

Iniciativa Pública: el origen como idea del proyecto proviene del sector Público y se busca la participación activa del sector Privado con el ánimo de tener una fuente de financiación y desarrollo del proyecto.

Iniciativa Privada: el origen como idea del proyecto proviene del sector Privado y es este el que tiene la responsabilidad bajo su propio riesgo de llevar a cabo la estructuración inicial del proyecto, sin que esto genere obligación por parte del sector público a reconocer o generar contraprestación por los costos en que se hayan incurrido para hacerlo.

Sin embargo se tiene en cuenta la siguiente definición con respecto a los tipos de iniciativas presentes en la Asociación Público – Privada.

“Existen dos tipos de APP, iniciativa pública e iniciativa privada: las APP de iniciativa pública se dan cuando la idea conceptual del proyecto es estructurado por la entidad pública con participación del sector privado. La fuente de pago del proyecto puede ser a través de aportes de recursos públicos, de la explotación económica del APP o una combinación de estas. Mientras que en las APP de Iniciativa privada, la idea conceptual y propuesta 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”

(Departamento Nacional de Planeación, 2013)

### **Antecedentes históricos de las Asociaciones Público Privadas**

El término de Asociación Público Privada (APP) en Colombia de manera indirecta se contempla desde la constitución de 1991, cuando se abrió la posibilidad de buscar diferentes alternativas de financiación para cumplir con los fines del estado (satisfacción de necesidades de los habitantes), como por ejemplo la apertura a que los servicios Públicos y La seguridad Social pudiera ser prestada por particulares, desde que estuvieran debidamente organizados y trabajando bajo los lineamientos y directrices que se establecieran legalmente; adicionalmente la figura de privatización de las empresas que por algún motivo el Estado tuviera que enajenar: (artículos 48 – 60 y 365 Constitución Política).

El Punto de partida de la definición final para Colombia del uso y reglamentación de las Asociaciones Público Privadas, establecido en la ley 1508 de 2012, cuyo principal propósito era contrarrestar los síntomas que el CONPES en su documento 3615 de 2009 establecía como causantes a nivel financiero de los atrasos en infraestructura del país a saber: “1.) Restricción del gasto del Gobierno Nacional Central y del presupuesto destinado a la modernización de los activos fijos que se requieren para realizar una eficiente gestión pública; 2.) Falta de proyección estratégica en materia de desarrollo de infraestructura y, 3.) Bajo nivel de integración al mercado inmobiliario de los activos fijos de las entidades públicas”. (Consejo Nacional De Política

Economica Y Social, 2009). De igual manera proponía que se debía tener como estrategia la vinculación del capital privado como mecanismo de protección y activación de la economía en general.

La ley 1508 de 2012 “Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones”, convirtió en una herramienta fundamental para la vinculación de Recursos Privados las APP, permitiendo que por la materialización de un contrato entre una entidad del Estado y una perteneciente al sector Privado se provean los bienes y/o servicios de uso público para la satisfacción de necesidades, compartiendo riesgos inherentes a los procesos o proyectos desarrollados, la ganancia o remuneración por el bien y/o servicio prestado, está directamente relacionada con el indicador de avance, ejecutoriedad del proceso y/o proyecto y así mismo por la calidad del mismo.

Para una mejor ilustración de las contemplaciones y especificaciones que tuvo la ley 1508 de 2012, se ilustra lo siguiente:

I. Disposiciones generales			
1. Ley de APP de carácter transversal - Proyectos mínimo de 6.000 SMMLV ~ (\$4.426 millones)	3. Límite a adiciones con recursos públicos y a prórrogas - 20%	4. Aportes Nación según disponibilidad de servicio	
2. Plazo máx. incluidas prórrogas - 30 años*			
II. APP de iniciativa pública		III. APP de iniciativa privada	
Idea Pública:		Idea Privada	
Recursos: Privados y/o Públicos.		Recursos: Desembolso de Públicos hasta 30%** + Explotación económica.	Recursos: 100% Explotación económica.
Proceso de selección: Licitación Pública.		Proceso de selección: Licitación Pública.	Proceso de selección: Selección abreviada (menor cuantía).
IV. Disposiciones comunes de los proyectos de APP			
1. Administración de los recursos de los proyectos a través de patrimonios autónomos.	3. Se crea una tipología de vigencias futuras para asumir compromisos presupuestales en proyectos APP.	4. Reversión de la Infraestructura	
2. Se crea un registro de proyectos de APP.			

\* Plazo superior solo cuando se cuente con concepto previo favorable del CONPES  
 \*\* 20% para proyectos de infraestructura vial de carreteras

FUENTE: Presentación DNP 2012 <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Transporte%20Vas%20Comunicaciones%20Energia%20Minera/2012-10-17%20DNP-Ley%20APP%20ANH.pdf>

Mejoras con respecto a la Normatividad previa:

ANTES - LEY 80/93 Y 1150/07	AHORA – LEY 1508/12
Se pagaba por obras	Se va a pagar por los servicios que presta la infraestructura
Los inversionistas no vinculaban capital propio en los proyectos	Es necesario que los inversionistas vinculen su capital
No se hacía una eficiente asignación de riesgos	Se analizará la asignación de riesgos ex – ante al proceso de selección
El Estado aportaba anticipos en proyectos de concesión	No hay anticipos durante la fase de construcción
No se analizaba cual era la mejor modalidad para ejecutar el proyecto (APP o Obra Pública)	Se exige por Ley contar con el análisis de la justificación de la modalidad de ejecución
No se hacía diferencia entre quién financiaba y quién construía.	Los requisitos habilitantes son capacidad legal, capacidad financiera y Experiencia en inversión o estructuración
Los proyectos no estaban siendo diseñados para inversionistas institucionales y financieros.	El esquema está diseñado para inversionistas institucionales y financieros.

FUENTE: Presentación DNP 2012 <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Transporte%20Vas%20Comunicaciones%20Energia%20Minera/2012-10-05%20DNP%20-%20Ley%20APP%20Foro%20Revista%20Semana.pdf>

La idea de creación de la mencionada ley para el Estado Colombiano se hizo con el ánimo de generar competitividad y dar manejo eficaz y eficiente a los recursos públicos, de tal forma que el desarrollo se evidenciara y se mantuviera progresivamente en la economía Nacional; la normatividad adicional vigente que se ha gestado y que de alguna manera desarrolla la ley 1505 de 2012 es la siguiente:

**Resolución 3656 de 2012 - DNP :** “Por la cual se establecen parámetros para la evaluación del mecanismo de asociación público privada como una modalidad de ejecución de proyectos de qué trata la Ley 1508 de 2012 y el Decreto número 1467 de 2012.”.

Decreto 1082 del 26 de Mayo de 2015 - Decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional “Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional” - Título 2: Asociaciones Público Privadas (APP).

**Resolución 1464 de 2016 - DNP:** “Por la cual se establece los requisitos y parámetros que deberán cumplir las entidades públicas responsables del desarrollo de proyectos de Asociación Público Privadas para solicitar el concepto previsto en el artículo 206 de la ley 1753 de 2015”. Anexo 1 Resolución 1464 de 2016 “Evaluación y Priorización de Proyectos de Asociación Público Privada”.

## Desarrollos Normativos Ley 1508 de 2012

Decreto Reglamentario 1082 de 2015	Resolución DNP-3656 de 2012	Acuerdo 038 de 2016
<p>Disposiciones relacionadas con:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La naturaleza de los oferentes en proyectos de APP,</li> <li>• La disponibilidad, niveles de servicio y estándares de calidad,</li> <li>• La definición de aportes públicos,</li> <li>• Iniciativas públicas y privadas para el desarrollo de proyectos,</li> <li>• El sistema de precalificación,</li> <li>• Tratamiento de riesgos,</li> <li>• Las aprobaciones de los proyectos y</li> <li>• La implementación de APP en el sector de agua potable y saneamiento básico; entre otros.</li> </ul> <p>(Recopiló los decretos 1467 de 2012, 2043 de 2012, 1610 de 2013, 1026 de 2014, 1553 de 2014 y 63 de 2015)</p>	<p>Parámetros para la evaluación del mecanismo de APP como una modalidad de ejecución de proyectos.</p>	<p><b>REQUISITOS DE VIABILIZACIÓN Y APROBACIÓN PROYECTOS DE INVERSIÓN BAJO EL ESQUEMA APP – REGALÍAS:</b> Los proyectos de inversión que se formulen bajo el esquema de APP que involucren recursos del SGR, solo pueden presentarse al OCAD correspondiente, una vez se obtengan los conceptos previos y aprobaciones establecidas en la Ley 1508 de 2012 y sus decretos reglamentarios, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos generales de viabilización y aprobación del Sistema General de Regalías – SGR.</p>
	<p><b>Resolución DNP-1464 de 2016</b></p> <p>Requisitos y parámetros que deben cumplir las entidades públicas responsables del desarrollo de proyectos de APP para solicitar el concepto previsto en el artículo 206 de la Ley 1753 de 2015 (filtro en etapa de prefactibilidad a cargo del DNP), en particular si reúne las condiciones que permitan inferir que podría ser desarrollado bajo el esquema de APP.</p>	

FUENTE: Presentación DNP 2012  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Transporte%20Vas%20Comunicaciones%20Energia%20Minera/2012-10-05%20DNP%20-%20Ley%20APP%20Foro%20Revista%20Semana.pdf>

“De forma complementaria, se introdujeron importantes cambios en el ámbito institucional, destacando la creación de la [Agencia Nacional de Infraestructura](#), un organismo especializado en la gestión de proyectos APP en el sector transporte, y la [Financiera de Desarrollo Nacional](#), con el objetivo de incentivar la financiación y estructuración de proyectos. Bajo este marco, actualmente se implementa el Programa de Cuarta Generación de Concesiones Viales, más conocido como 4G, y que se erige como el plan de infraestructura más ambicioso en la historia del país, con la ejecución de más de 30 proyectos, la intervención de cerca de 7.000 km y la construcción de más de 1.200 km de doble calzada.

En un empeño sostenido por posicionar las APP como una herramienta para contribuir a reducir el rezago en infraestructura del país, el [Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018](#) establece como una de sus principales estrategias la consolidación del esquema APP en la provisión y gestión de infraestructura productiva y su [impulso en sectores sociales](#). Asimismo, se reconoce la

necesidad de fomentar la capacidad de las entidades territoriales para la formulación y estructuración de este tipo de proyectos”. (Rodríguez, 2016)

### **Caracterización Asociaciones Público Privadas**

Las características de las Asociaciones Público Privadas están dadas pueden ser vistas desde por los siguientes puntos clave:

El libro verde sobre ppp de la Comisión Europea, publicado en el 2014, preciso las características estables de las APP:

- La relación entre el sector público y el Sector Privado debe tener una larga duración.
- El sector privado debe participar de algún modo en la financiación.
- El sector privado debe tener un papel fundamental en el mantenimiento y explotación de la infraestructura.
- La relación debe establecer una adecuada distribución de riesgos entre el sector público y el sector privado. (Comisión de las Comunidades Europeas, 2004).

La Corte Constitucional expreso en Sentencia C-595/14 l que Las APP se caracterizan por: “tener una larga duración; definir sus objetos alrededor de proyectos, lo que conlleva la previsión de actividades como el diseño, construcción y mantenimiento de la infraestructura pública sobre la que verse el contrato y/o los servicios asociados; contar con financiación privada o público-privada; establecer como forma de remuneración el otorgamiento del derecho a la explotación de la infraestructura o servicio, aunque en algunos casos es posible pactar el desembolso de recursos públicos; condicionar la remuneración a niveles de calidad; (vi) trasladar parte importante de los

riesgos al contratista –por ejemplo, los asociados al diseño, niveles de demanda, deterioro y mantenimiento de la infraestructura- según su capacidad y experiencia; y distribuir las tareas entre las partes de acuerdo con su experiencia y ventaja competitiva”. (Corte Constitucional De Colombia, 2014).

Adicionalmente hay otros autores y académicos que de alguna manera han establecido una serie de documentos de gran apoyo para conocer del tema y de los cuales cito a continuación: El catedrático Miguel Ángel González Iglesias en los documentos registrados producto de sus investigaciones en sus estudios que datan del año 2010, establece que las APP presentan las siguientes características:

“El pago al sector privado se realiza en función del nivel y de la calidad de los servicios realmente prestados; la optimización de la transferencia de riesgos al sector privado; la obligación para el socio privado de reunir la totalidad o una parte de los recursos necesarios para financiar las inversiones en un proyecto, y la rapidez en la ejecución del servicio prestado; bajo este modelo de contratación no es necesario para que el gobierno realice fuertes desembolsos de dinero al inicio del proyecto ya que este se financiaría a lo largo de la vida del contrato” (Sepúlveda Figueroa , 2014)

“Existen visiones divergentes sobre la conceptualización de las APP. Por un lado encontramos la idea de las APP producidas por el cruce de objetivos en común entre el sector público y los privados. En este sentido, las APP se producirían con el propósito de que cada parte involucrada pueda alcanzar sus objetivos particulares previamente establecidos. Van Ham y Koppenjan (2001) añaden que las APP funcionan como “[...] cooperación con algún tipo de

durabilidad entre actores públicos y privados en los cuales conjuntamente desarrollan sus productos y servicios, comparten riesgos, costos y recursos los cuales están conectados con esos productos” (p. 598). Dentro de esta concepción Kern (2002) destaca tres rasgos distintivos de las APP: a) Las APP estimulan que exista una movilización de capacidades de todo tipo de recursos de los actores involucrados; b) Las APP estimulan altos grados de sinergia que provienen de la interacción pública y privada; y c) Una mirada sobre la eficiencia en el manejo de los recursos, ya que en el entramado de una APP existen recursos públicos asociados” (Vergara Saavedra , Araya Orellana, Donoso Zamorano, & Fuster Farfán, 2016)

## Ventajas de los Esquemas de APP

Las APP son un mecanismo que permite alcanzar la competitividad que requiere el país

Desde los 80s el país ha estructurado varias concesiones público-privadas. Sin embargo, el esquema anterior presentaba serios problemas que la Ley de APPs ha logrado corregir.



**NO SE PAGA SI EL SERVICIO NO ES BUENO**  
Las APP facilitan la provisión y mantenimiento de infraestructura, dentro de unos parámetros de disponibilidad y calidad.



**NO INVERTIMOS EN PROYECTOS INMADUROS**  
Adecuada estructuración de proyectos en cuanto a estudios, análisis de riesgos, evaluación socioeconómica y justificación de la modalidad de contratación



**CUMPLIMIENTO DE PLAZO DE CONSTRUCCION**  
No hay anticipos. El pago se realiza de acuerdo con el cumplimiento y disponibilidad del servicio.



**PRECIOS REALISTAS**  
Se limitan las adiciones en recursos al 20% del valor del contrato (CAPEX y OPEX).

**El enfoque de la Ley 80 /93 y de la 1150/07 se concentra en la adquisición bienes y servicios para el sector público:**



Y por lo tanto eso presentaba las siguientes limitaciones:

1. Se pagaba por obras y no por los servicios que provee la infraestructura.
2. Los inversionistas no vinculaban capital propio en los proyectos y no se hacía una eficiente asignación de recursos y riesgos a los mismos.
3. El Estado aportaba una gran cantidad de recursos en proyectos de concesión (incluidos anticipos) que no hacía diferencia con las obras públicas y en realidad resultaban proyectos más costosos en algunos casos.
4. No se hacía diferencia entre quién financiaba y quién construía. Los proyectos no estaban siendo diseñados para inversionistas institucionales y financieros.

Fuente: Informe DNP Asociaciones Publico Privadas – APP – en infraestructura en Colombia Pag. 15

## **Unidad 2**

### **Desarrollo colombiano a través del modelo de Asociación Público Privada.**

El sector público juega un papel decisivo en las Asociaciones Público Privadas, ya que está en la obligación de identificar, estructurar y priorizar nuevos proyectos según los planes de desarrollo territoriales y las necesidades de infraestructura existentes, dependerá de la inversión que requiera el proyecto y de los recursos disponibles para llevarlo a cabo y la decisión de hacerlo por APP. Asimismo, deberá evaluar los proyectos presentados por iniciativa privada, tomar decisiones claves para ejecutar o no el proyecto y, en caso de ver la necesidad de ejecutarlo, adelantar el proceso de contratación del mismo.

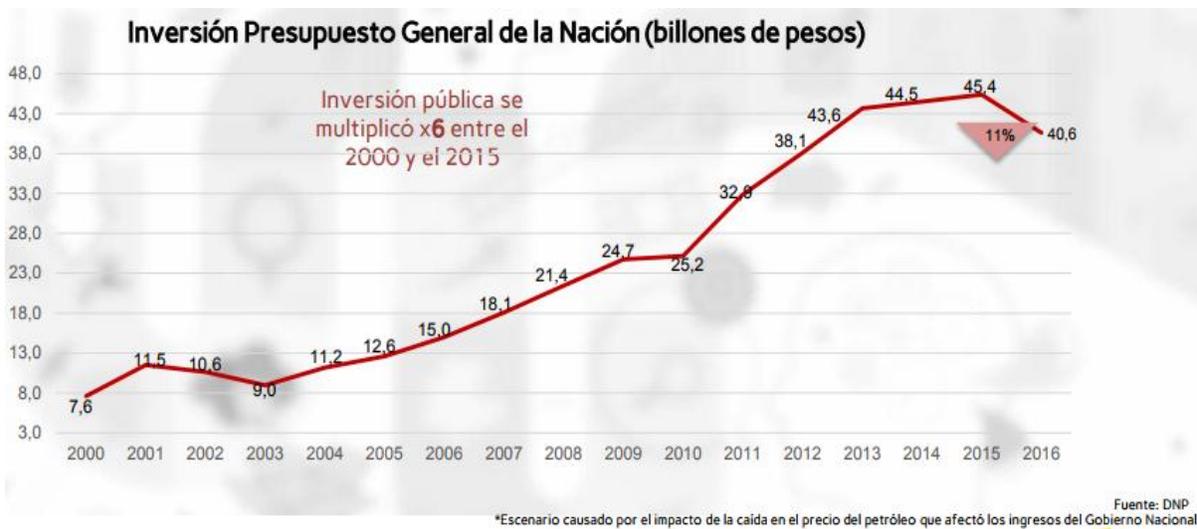
Desde la sanción de la ley 1508 de 2012 hasta la fecha, el Gobierno Nacional se ha preocupado por incentivar el trabajo en sinergia del Sector Publico y el Privado para reactivar el desarrollo del País y mantenerlo a lo largo del tiempo, el proceso de implementación de esta modalidad de integración entre el Sector Privado y el Sector Publico Colombiano se ha dado en aproximación de la siguiente manera:

Inicialmente el Sector que engalano el manejo y apertura al tema de las Asociaciones Publico Privadas fue el de Infraestructura Publica: “construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura pública de transporte, mediante la adjudicación de concesiones viales, aeroportuarias, portuarias y férreas”. (Ministerio De Hacienda Y Crédito Público Y Departamento Nacional De Planeacion, 2011)

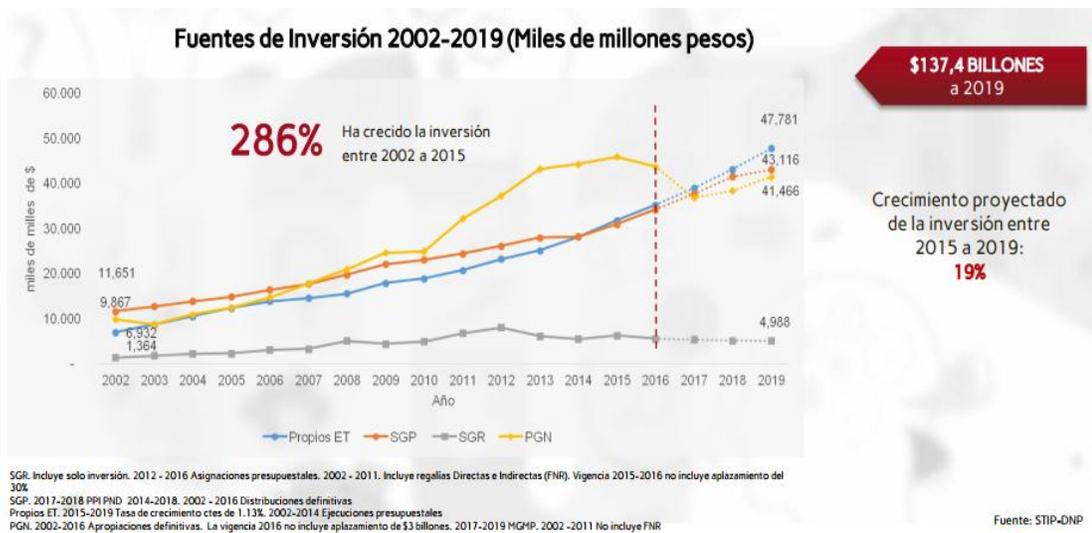
Como lo señala el documento CONPES 3538 de 2008 en su conclusión: “La inversión del sector privado en infraestructura ha contribuido a incrementar la productividad, establecer empresas con solidez financiera, mejorar la gestión de las mismas, promocionar la competencia, aumentar la eficiencia en la construcción, operación y mantenimiento de proyectos de infraestructura, promocionar la inversión extranjera, propiciar programas de democratización de la propiedad accionaria, aumentar la cobertura y calidad de los servicios...” (Consejo Nacional de Política Económica y Social , 2008)

De acuerdo a las últimas estimaciones de los resultados y avances que ha tenido el país con respecto al desarrollo de APP, presento la siguiente información, para ampliar y concluir como esta Colombia en la materia:

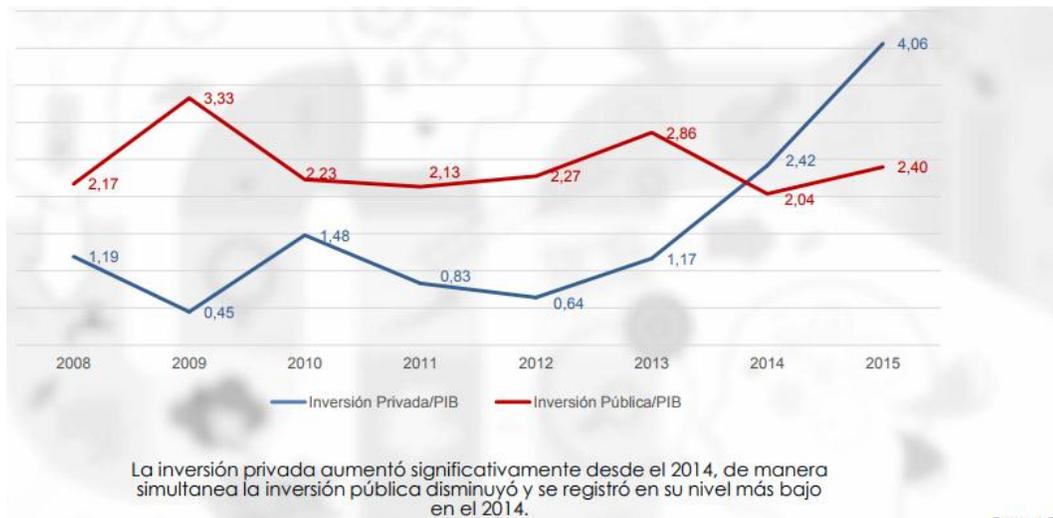
## Inversión Pública en Infraestructura



## Principales fuentes de inversión

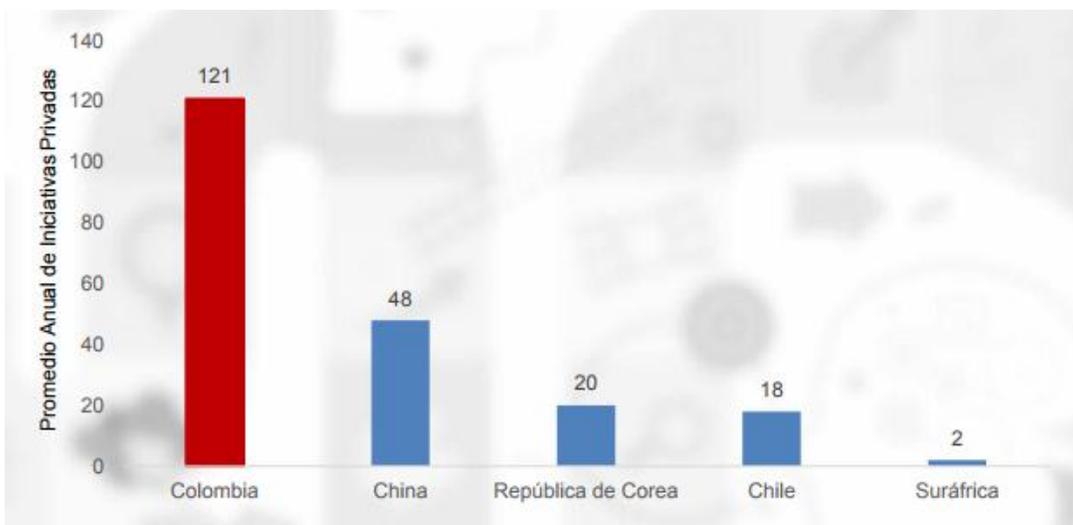


## Inversión Pública Vs. Inversión Privada en infraestructura



Fuente: Infracol

La normatividad, y jurisprudencia para la formulación de proyectos provenientes de iniciativa privada, ha generado confianza en el sector privado las cuales han hecho que con respecto a otros países, Colombia puntée en con el número de proyectos que se presentan bajo esta estructura:



### **Unidad 3**

#### **Modelo estratégico para mejorar la figura de Integridad entre lo Público y lo Privado y fortalecer las finanzas de Colombia.**

A partir de la información analizada y los indicadores que presenta el país presento desde mi intelecto las mejoras y propuesta que se puede seguir para generar una mayor integración entre el Sector Público y el Privado, la idea es incentivar la inversión privada por medio del modelo APP, y fortalecer el aparato Estatal y las Finanzas Públicas.

La necesidad de atraer inversionistas de largo plazo con suficiente capacidad financiera para generar y mantener el desarrollo del país es el punto foco de donde se partió para la implementación del modelo de Asociación Publico Privada en los diferentes países donde se ha implementado exitosamente y se han aprendido lecciones.

Aunque el Gobierno Colombiano ha establecido lineamientos y estrategias para incentivar la participación del sector privado en el desarrollo del país, con la financiación de mega proyectos mediante la figura de asociaciones Publico Privadas, aún hace falta mucho por mejorar e implementar para que se logre ese objetivo del trabajo mutuo en sinergia para suplir las necesidades de la sociedad.

En el último plan de Gobierno 2014 – 2018 “Todos por un Nuevo País”: se establecieron una serie de lineamientos en las políticas encaminados a desarrollar asociación entre el Sector Público y el Sector Privado así;

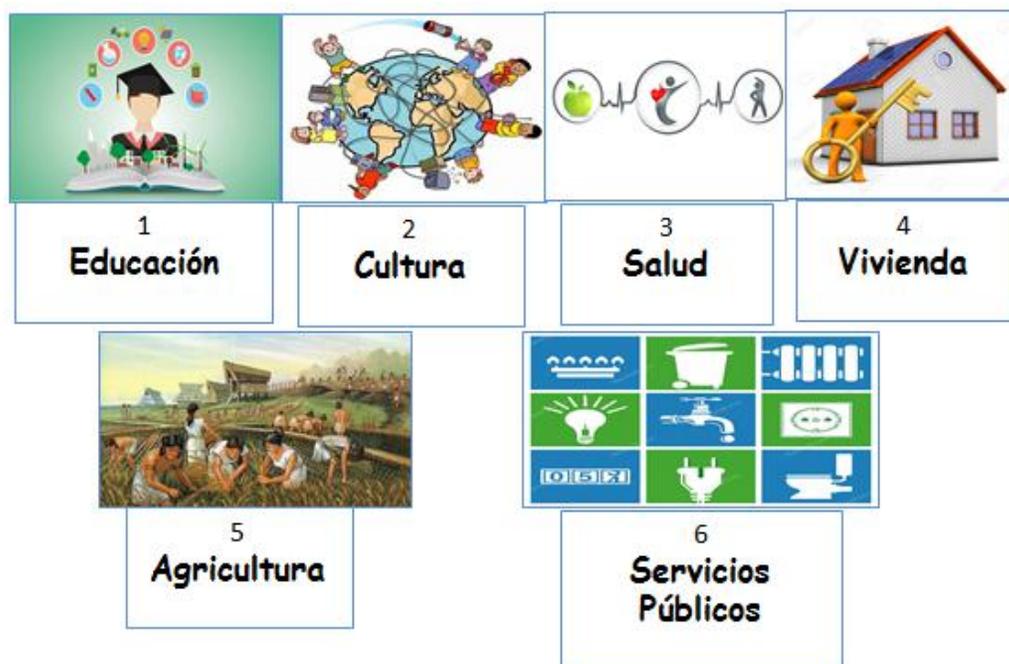


Fuente: DNP – Presentación Evolución Esquema APP. P. 10

Con base a estos lineamientos, desarrollo mi aporte personal al tema de integración entre el sector Público y el Sector privado para lograr una adecuada ejecución, uso de recursos y mejoramiento de las finanzas públicas a partir del modelo de contratación estatal APP, teniendo en cuenta diferentes aspectos y lecciones aprendidas de las experiencias en otros países y en los procesos que ya se han desarrollado en Colombia:

Es necesario en primer lugar, establecer un marco legal y regulatorio más preciso y claro para el manejo e implementación del modelo de Asociación Público Privada en el país, y no solo teniendo como base el sector de la infraestructura, si no apuntando a que el modelo de contratación sea extensivo y utilizado en la mayor parte de los sectores donde se pretende generar desarrollo y mantenerlo, satisfaciendo así las necesidades de la sociedad en general y fortaleciendo las bases que cada sector ya tiene.

Cabe en este punto aclarar que Colombia entro en un proceso de Post-conflicto que ha influido sustancialmente en el replanteamiento de las finanzas públicas, los objetivos institucionales y la organización en general del Estado, lo que me lleva a indicar los sectores que desde mi punto de vista deben tener un mayor grado de atención y prioridad en cuanto a la asignación presupuestal y desarrollo para incentivar, mantener y permitir una paz estable y duradera:



Como segundo punto; el sistema de APP debe ser utilizado en los entes territoriales que conforman el país (Departamentos y/o Municipios), de tal forma que desde cada uno de ellos se aporte al crecimiento y desarrollo total de la Nación, y se permita un mejor aprovechamiento de los recursos e injerencia del sector privado. El acompañamiento de las entidades reguladoras y autoridades en materia de contratación, es vital para adelantar los proyectos e ideas que se tengan en éste nivel, razón suficiente para que el Gobierno Central se preocupe y encargue de la implementación de programas y estrategias a nivel Nacional de

integración de los entes territoriales y locales para el desarrollo, consolidación y aprovechamiento de la figura de APP en el desarrollo regional.

En tercer lugar considero que las APP deben ser implementadas como un mecanismo que puede utilizar el Estado Colombiano en la prevención de conflictos a futuro con graves consecuencias para la sociedad y la economía, de esta manera con los proyectos que se formulen a partir de esta modalidad de contrato se estaría previniendo y anticipando a situaciones extremas que desequilibraran el funcionamiento normal del País y por ende su economía y finanzas.

Los fines esenciales del Estado deben cumplirse y garantizarse y cuando este no tiene el suficiente conocimiento técnico, experiencia, organización y recursos para cumplirlos a cabalidad, se debe buscar fuentes que cumplan con las características, que tengan el potencial y habilidades requeridas para proveer esto de lo que carece el Estado; razón por la cual, como cuarta medida propongo la creación de una institución independiente (Entidad Estatal – Dirección – Órgano rector - etc) que se encargue de liderar todos los procesos de incentivación del Sector Privado para que invierta y asuma los proyectos de desarrollo con el Estado; y en el mismo sentido esta Institución se encargaría de generar iniciativas públicas en los diferentes Sectores para acrecentar la participación y apoyo del sector privado en el desarrollo del país.

Y en quinto y último lugar considero; es necesario, darle un buen uso a los activos improductivos del Estado y que de alguna manera se puedan utilizar y contribuir a la

generación de valor para el desarrollo sostenible y sustentable del país, y el mejoramiento de las finanzas del mismo, razón por la cual se debe hacer una evaluación técnica y muy detallada de estos activos, para que dentro del esquema de negociación con el Sector Privado en la celebración de contratos por modalidad APP, estos puedan ser utilizados y puestos a disposición de los diferentes proyectos tramitados y concertados y finalmente entren a una etapa productiva y de explotación en el buen sentido de la palabra, que permita lograr los objetivos de crecimiento y buen gobierno económica y financieramente hablando.

Un buen ejemplo de la viabilidad de la anterior estrategia, es que el Gobierno Nacional entrega al Sector Privado una serie de activos con poca o nula utilización, en condiciones deficientes y no aptas para el trabajo, pero que por ubicación geográfica casi siempre están en sitios estratégicos, lo que permite que el Estado de alguna forma transfiera los riesgos de tener tantos activos improductivos a un sector que los puede adecuar y mejorar notablemente para prestar algún servicio en beneficio de la sociedad en general.

## **Discusión**

Los planteamientos que desarrollo y bajo los cuales planteo mi propuesta parten de las buenas prácticas y las lecciones aprendidas en la implementación y manejo del modelo APP en otros países, las cuales funcionan como punto clave para desarrollar los lineamientos que en Colombia se deben seguir; Chile por ejemplo inicio su proceso de desarrollo y apertura al crecimiento de su Infraestructura en la década de los 90, cerca de 17 años que han transcurrido en la implementación de proyectos multisectoriales que integra gran parte de los sectores de la

economía y de la sociedad chilena en sí: (aeropuertos, vías de comunicación, puertos y ferrocarriles entre otros), para impulsar el desarrollo del país mediante el modelo conocido como Concesiones, el Gobierno Chileno debió crear un marco legal que regulara adecuadamente la participación del Sector Privado en los procesos de inversión, ejecución y adjudicación de grandes obras viales (inicialmente), a través de contratos pactados por periodos de tiempo largos. Se pretendía aumentar la eficiencia y eficacia en la gestión de los proyectos, a través de la responsabilidad mostrada por el Sector Privado, así como la participación de este en la determinación e identificación de las prioridades y las técnicas a emplear en los proyectos de iniciativa Pública.

Es por esto que Colombia debe apuntar a crear mejores condiciones normativas y de garantías para que el Sector Privado participe en la generación de proyectos y así mismo la creación e implementación de estrategias que edifiquen país, y que permitan un desarrollo Sostenible y Sustentable que finalmente se traduzca en crecimiento económico y en fortalecimiento de las finanzas públicas.

### **Aporte a la Investigación**

Consciente de la necesidad que tiene Colombia en atraer inversionistas de largo plazo con suficiente capacidad financiera para generar y mantener el desarrollo del país, desde mi intelecto considero que es el punto foco de donde se partió para la implementación del modelo de Asociación Publico Privada en los diferentes países donde se ha implementado exitosamente y se han aprendido lecciones, Es razón suficiente para que en Colombia se adopten algunas medidas

como: Establecer un marco legal y regulatorio más preciso y claro que contemplen todos los sectores de la economía y no solo el de infraestructura, Se debe tener en cuenta que para el proceso en el que se encuentra el país, como lo es el restablecimiento social con la firma de los acuerdos de paz, se debe afianzar el apoyo y desarrollo de sectores como: Educación, Salud, Cultura, Vivienda y Sector Agrícola entre otros; el tema de acrecentar la utilización de APP en los entes territoriales, permite que cada agente o institución del Sector Publico logre sus objetivos.

Promover el desarrollo territorial y la integración total de los objetivos de las instituciones que lo componen con los objetivos, metas y programas Nacionales, permitirá que haya iniciativa Pública y Privada en el establecimiento de nuevos proyectos, y generación de inversión que reactivara la economía desde los diferentes sectores participantes y permitirá el desarrollo sostenible y sustentable del país, así mismo las finanzas nacionales mostraran mayor solides.

## **Conclusiones y Recomendaciones**

Garantizar el desarrollo sostenible y sustentable del país debe ser estructurado desde cada uno de los componentes que lo integran: Instituciones Nacionales, Entes territoriales, Sectores claves en la realidad del país y los objetivos a donde se desea apuntar.

Fortalecer el modelo de Integración entre lo público y lo privado se debe basar en incentivar y promover proyectos que desarrollen puntos estratégicos de la Nación, partiendo de la base que el sector privado deberá tener una contraprestación por el apoyo prestado al cumplimiento de los fines esenciales de Estado.

Se recomienda el establecimiento de espacios para generar debates y puntos de discusión entre los Sectores Público y Privado, donde se identifique y establezca las necesidades latentes en el país en cuanto a desarrollo y alcance de objetivos, de ahí se podrá dar origen a la carta de navegación propia para crear proyectos y planes de desarrollo y ejecución con respecto al mejoramiento de los indicadores económicos y las finanzas Nacionales.

Es necesario dar acompañamiento más detallado y concreto a las instituciones Territoriales y descentralizadas, al momento de plantear proyectos de desarrollo regional, de esta manera se seguirán los lineamientos necesarios para que pueda generarse integración con el sector privado y trabajar en sinergia para ejecutarlo.

## **Bibliografía**

Comisión de las Comunidades Europeas. (2004). *Libro verde sobre la Colaboración Público – Privada y el Derecho Comunitario en materia de contratación pública y concesiones*. Bruselas, Bélgica.

Congreso de la Republica. (10 de 01 de 2012). *MINTIC*. Recuperado el 13 de 09 de 2017, de <http://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-3663.html>

Consejo Nacional de Política Económica y Social . (11 de 08 de 2008). *Documento Conpes 3538*. Recuperado el 22 de 09 de 2017, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/3538.pdf>

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2009). Recuperado el 14 de 09 de 2017

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (28 de 09 de 2009). *Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas*. Recuperado el 13 de 09 de 2017, de Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas:  
[http://www.agenciavirgiliobarco.gov.co/evb/Documents/Paginanueva2016/Normativa/CONPES\\_3615\\_2009.pdf](http://www.agenciavirgiliobarco.gov.co/evb/Documents/Paginanueva2016/Normativa/CONPES_3615_2009.pdf)

Corte Constitucional de Colombia. (15 de 09 de 2014). *Regimen Juridico de las Asociaciones Publico Privadas y Normas Organicas de Presupuesto*. Recuperado el 16 de 09 de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-595-14.htm>

Departamento Nacional de Planeación. (2013). *Abecé Asociaciones Público Privadas*. Recuperado el 14 de 09 de 2017, de Abecé Asociaciones Público Privadas: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/1%20ABC%20APP.pdf>

Guarín Prieto, P. A., & Torres Ramirez, L. F. (2015). *Todo lo que necesitas saber sobre las Asociaciones Público Privadas de Iniciativa Privada*. Recuperado el 13 de 09 de 2017, de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/AsociacionesPublicasPrivadas.pdf>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeacion. (12 de 2011). *Guía de Buenas Prácticas para la Ejecucion de Proyectos de Asociación Público - Privada* . Recuperado el 22 de 09 de 2017, de [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty;jsessionid=MdzcDiiF6r6-yNbDYsAF0Fhj5IRbEwQ\\_J4RFmsx8qvRoMwxiFABS!398632728?nodeId=%2FOCS%2FP\\_MHCP\\_WCC-063958%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty;jsessionid=MdzcDiiF6r6-yNbDYsAF0Fhj5IRbEwQ_J4RFmsx8qvRoMwxiFABS!398632728?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-063958%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

Rodríguez, M. (20 de 09 de 2016). Colombia sigue apostando por las asociaciones Público Privadas. *moviliblog*.

Sepúlveda Figueroa , B. J. (2014). *Las Asociaciones publico privadas y el contrato de concesión: Regulación parcial en la Ley 1508 de 2012*. Recuperado el 15 de 09 de 2017, de <http://www.bdigital.unal.edu.co/40945/1/285872.2014.pdf>

Vasallo Magro, J. R., & Izquierdo de Bartolomé, R. (2010). *Infraestructura Pública y participación Privada: Conceptos y experiencias en América y España*. Bogotá: Panamericana Formas e Impresos S.A.

Vergara Saavedra , P., Araya Orellana, J. P., Donoso Zamorano, S., & Fuster Farfán, X. (9 de 05 de 2016). Reflexiones criticas sobre las Alianzas Público Privadas (APP) como instrumento de respuesta frente a catástrofes socio-naturales. Bogotá: Universidad Javeriana.