

Análisis de la importancia de la implementación del modelo APP, en el desarrollo del
proyecto Accesos Norte A La Ciudad de Bogotá D.C. en el periodo 2017-2019



Rubén Danilo Linares Gracia

Código 4401968

Universidad Militar Nueva Granada

Facultad de Ciencias Económicas

Dirección de Posgrados

Especialización en Finanzas y Administración Pública

Bogotá D.C

2019

Tabla de contenido

Resumen	iv
Palabras clave	iv
Abstract	iv
Keywords	v
1. Introducción	1
2. Planteamiento de la pregunta problema	2
3. Objetivo General	2
3.1 Objetivos específicos	2
4. Marco teórico	3
5. Conclusiones	24
Bibliografía.....	24

Lista de ilustraciones

Ilustración 1. Flujograma Proyecto APP con iniciativa pública	7
Ilustración 2: Flujograma Proyecto APP con iniciativa privada	8
Ilustración 3. Localización general del Proyecto	13
Ilustración 4. Avance Tipo de Actividad.	22
Ilustración 5. Avance General y por unidad funcional.....	22

Lista de tablas

Tabla 1. Unidades funcionales del Proyecto	15
Tabla 2. Cupo de credito especificos	18
Tabla 3. Ofertas participantes	18
Tabla 4. Informe de evaluación del mejoramiento de la oferta.....	19
Tabla 5. Calculo porcentaje favorabilidad.	19
Tabla 6. Inversion programada.....	21

Resumen

El presente trabajo tiene como finalidad realizar un análisis al desarrollo del proceso de contratación del proyecto Accesos Norte A La Ciudad de Bogotá D.C. el cual ha sido ejecutado bajo la modalidad de Alianzas Publico Privadas con iniciativa privada. En una primera parte, se realiza una contextualización de las APP, partiendo desde el marco normativo, sus características y beneficios, y de igual forma una diferenciación de las modalidades en las cuales se pueden desarrollar. También mostrando los beneficios que trae para el Estado acceder a este tipo de contratación.

Luego se hace una caracterización de la contratación del proyecto, por cada una de sus etapas, aclarando las características correspondientes del modelo de contratación, para terminar evaluando los niveles de avance en ejecución y presupuesto, para así evidenciar los beneficios de haber ejecutado esta obra de interés público bajo la modalidad establecida en la Ley 1508 de 2012.

Palabras clave

APP, Ley 1508 de 2012, DNP, ANI, Iniciativa, Factibilidad, Ejecución, Contrato.

Abstract

The purpose of this document is to carry out an analysis of the development of the contracting process for the Accesses North to the City of Bogotá D.C. which has been executed under the modality of Public Private Partnerships with private initiative. In the first part, a contextualization of PPPs is carried out, starting from the regulatory framework, their

characteristics and benefits, and in the same way a differentiation of the modalities in which they can be developed. Also showing the benefits that it brings to the State to access this type of contract.

Then a characterization of the contracting of the project is made, for each of its stages, clarifying the corresponding characteristics of the contracting model, to finish evaluating the levels of progress in execution and budget, in order to demonstrate the benefits of having executed this work of public interest under the modality established in Law 1508 of 2012.

Keywords

APP, Law 1508 of 2012, DNP, ANI, Initiative, Feasibility, Execution, Contract.

1. Introducción

Con el fin de satisfacer las necesidades de los habitantes, una de las primeras partes a desarrollar es la construcción de infraestructura que cumpla con varias características, como el hecho de ser moderna, sostenible y a la vez confiable, ya que esto es fundamental para satisfacer las aspiraciones crecientes de miles de millones de personas en todo el mundo.

En este sentido, Bogotá sufre de un rezago en los temas de la ampliación y mantenimiento de su infraestructura, y de una limitación presupuestal para su desarrollo, cumpliendo con los requisitos de cantidad y calidad que se requiere, lo que afecta su competitividad en la economía nacional y la calidad de vida de sus habitantes.

Dentro del Plan de Desarrollo para Bogotá 2016-2020 “Bogotá Mejor para Todos”, se incluyó la posibilidad de realizar inversiones privadas en infraestructura mediante el mecanismo de APP, por un valor de \$13,03 Billones de pesos. En ese mismo sentido, el Concejo de Bogotá aprobó un cupo de endeudamiento global para la administración del nivel central del Distrito Capital y para sus establecimientos públicos, por cerca de \$40.000 millones de pesos para el cuatrienio 2016-2019, para financiar estructuraciones de proyectos de APP de iniciativa pública, y validaciones de proyectos de APP de iniciativa privada.

La mayoría de estos recursos, están encaminados al mejoramiento de la movilidad dentro de la ciudad y de igual forma en los corredores de acceso a la capital. Uno de los accesos más importantes es el de la Autopista Norte, la cual cuenta con un proyecto de ampliación y mejora a cargo de la asociación de iniciativa privada “Accesos Norte”. Este será el proyecto sobre el cual se desarrollará el presente análisis, con el fin de demostrar las ventajas de este modelo de

contratación en el desarrollo del proyecto Accesos Norte A La Ciudad De Bogotá D.C., y los beneficios para la comunidad de la ciudad de Bogotá y municipios aledaños.

2. Planteamiento de la pregunta problema

¿Por qué es importante desarrollar el Proyecto de Accesos Norte A La Ciudad De Bogotá D.C, a través del modelo de contratación por APP?

3. Objetivo General

Analizar la importancia de la implementación del modelo APP, en el desarrollo del proyecto Accesos Norte A La Ciudad De Bogotá D.C. en el periodo 2017-2019

3.1 Objetivos específicos

- Identificar la normatividad de APP en Colombia.
- Describir las características del proceso de adjudicación del Proyecto de Accesos Norte A La Ciudad De Bogotá D.C.
- Comparar los niveles de ejecución presupuestal y de avance del Proyecto de Accesos Norte A La Ciudad De Bogotá D.C. en el periodo 2017-2019.

4. Marco teórico

Las Asociaciones Público-Privadas (APP) son una herramienta que brinda servicios de infraestructura de mayor calidad a más personas. Cuando se diseñan bien y se implementan en un entorno equilibrado, las APP pueden aportar mayor eficiencia y sostenibilidad a la provisión de servicios públicos como energía, transporte, telecomunicaciones, agua, atención médica y educación. La inversión en infraestructura ayuda a elevar las tasas de crecimiento económico, ofrece nuevas oportunidades económicas y facilita la inversión en capital humano. Las APP también pueden permitir una mejor asignación de riesgos entre entidades públicas y privadas.

En Colombia desde el año 1991, se ha visto la necesidad de abrir nuevos espacios para la participación privada en proyectos de infraestructura y servicios públicos, al tiempo que se han implementado nuevos marcos normativos y regulatorios para los distintos sectores de infraestructura relacionados con la incentivación a la participación privada, dentro de estos están: la Ley 1508 de 2012, los Decretos Reglamentarios 1467 de 2012 y 100 del 2013, las guías de buenas prácticas para la ejecución de proyectos de asociación público-privada, el fortalecimiento de la capacidad técnica e institucional de diversas entidades públicas del orden nacional y regional, así como el impulso al desarrollo de mecanismos de promoción de la participación privada en infraestructura, alcanzando múltiples y ya difundidos beneficios al desarrollo de la economía.

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” y, su base legal que se encuentra enmarcada en el Decreto 1082 de 2015 que recopila los Decretos 1467 de 2012, 2043 de 2012, 1610 de 2013, 1026 de 2014, 1553 de 2014 y 63 de 2015; de igual forma la Resolución 1464 de 2016 y la Ley 1882 de 2018. Todo lo contenido en estas normas fue

impulsado y coordinado por la Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Las APP son definidas 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 (DNP, 2012).

La celebración de estos contratos se hace mediante el encargo a una empresa privada inversionista del diseño, construcción, reparación y mejoramiento de infraestructura, en el cual dicha entidad obtiene el derecho a beneficiarse económicamente de esa infraestructura o servicio, teniendo en cuenta que se debe dar cumplimiento a las condiciones y plazos acordados en un principio.

Los gobiernos de países en vía de desarrollo, no cuentan con los recursos suficientes para satisfacer las necesidades de infraestructura que demandan los habitantes del país, por tal razón, generalmente los entes territoriales enfrentan grandes dificultades al momento de obtener financiamiento para cubrir sus necesidades de inversión, sin contar que presentan un gran déficit de infraestructura debido a que los recursos se utilizan para cubrir otras necesidades dadas las reparaciones y renovaciones requeridas por otros proyectos, de la misma manera, se han usado en el mejoramiento y expansión de servicios para atender la demanda creciente de éstos, dado el incremento de la población, situación que provoca falencias debido a que ciertas obras no se ejecutan causando deterioro en los indicadores de cobertura y menor calidad en la prestación de los servicios. (DNP, 2013)

Dentro de los beneficios que trae la ejecución de los proyectos APP se pueden mencionar los siguientes:

i. Rápida disponibilidad de la nueva infraestructura y sus servicios contribuyendo a aumentar la competitividad de la región beneficiada. ii. Optimización de la planeación de los recursos fiscales, lo que garantiza que los pagos a realizar sean ajustados al marco fiscal del período. iii. Reunión de fortalezas de los sectores público y privado, dado que cada uno hace lo que mejor sabe hacer. iv. Entregas de los proyectos en el tiempo estipulado porque se ofrecen incentivos para ello. v. La gobernabilidad y transparencia se hacen notar debido a la utilización de mejores estándares de calidad, sistemas óptimos de costeo, administración de recursos y de riesgos. vi. Los riesgos del proyecto son asumidos por quien mejor puede administrarlos. vii, Garantizan el mantenimiento adecuado de la infraestructura durante la ejecución del proyecto, generando que los activos tengan un largo período de vida. (Daza, 2017)

Los contratos mediante APP deberán cumplir con las siguientes características:

i. Tienen un plazo máximo de 30 años, incluyendo las prórrogas, a no ser que se requiera plazo mayor, y se requeriría de un concepto favorable emitido por el Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES. ii. No se pueden pactar anticipos. iii. Los aportes del Estado se darán a partir de la etapa de operación y mantenimiento. iv. Si se requieren recursos públicos, las adiciones presupuestales no pueden ser mayores al 20% del valor inicialmente pactado (Ramírez, 2015).

Según lo estipulado en la Ley 1508 de 2012, se pueden encontrar dos tipos de APP, que de acuerdo con la entidad que estructura la idea, podrán ser de iniciativa pública o iniciativa privada.

Las APP de iniciativa pública nacen cuando la idea conceptual del proyecto es estructurada por una entidad pública con participación del sector privado. Estas APP se financiarán a través de los aportes de recursos públicos, de la explotación económica del APP o una combinación de estas.

En tanto que, con las APP de iniciativa privada, la idea conceptual y la propuesta proviene de las necesidades encontradas y evaluadas por el sector privado. Aquí, es el privado quien tiene la responsabilidad de realizar con sus propios recursos y riesgo, la estructuración del proyecto, esto sin que exista obligación por parte de las entidades públicas de reconocerle los costos asociados.

La modalidad sobre la cual se celebrarán los proyectos con APP dependerá necesariamente de los intereses del Estado, ya que este, deberá evaluar si el bien o el proyecto que se quiere ejecutar traerá beneficios a la comunidad y a la vez contribuya con el desarrollo del país en cuanto al cumplimiento de los objetivos de competitividad y sostenibilidad. Desde el punto de vista del privado, será evaluado siempre desde cuanto va a generarle en beneficios financieros, ya que estructura y ejecutará el proyecto pensando en un negocio que a su vez también proporcionará beneficios al sector directamente implicado.

Tal como lo reglamenta la Ley 1508 de 2012, en las APP de iniciativa pública, la idea inicial de desarrollar cualquier proyecto nace del sector público. Las entidades territoriales son las que realizarán los estudios de viabilidad y la evaluación de los impactos sociales del proyecto. Si hay viabilidad en el proyecto, se procede a desarrollar la estructuración técnica, legal y financiera y el análisis de riesgos de este. Luego de contar con una matriz de riesgos arrojada por el proyecto se definirá la modalidad de contratación, donde podrá optar por el modelo de licitación pública de la Ley 80 de 1993 o licitación por APP.

La financiación de estos proyectos será con recursos provenientes ya sea del sector público como del sector privado. El proceso de adjudicación puede ser a través de un sistema de precalificación, en el cual primero se escogen un número limitado de oferentes para presentar oferta en el proceso de licitación.

La oferta más favorable será aquella que, tomando en consideración los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos, publicada en los pliegos de condiciones o sus documentos similares, genere la mejor oferta o la mejor conexión costo beneficio para la entidad, sin que el favoritismo lo constituyan factores diferentes a los contenidos en los documentos.

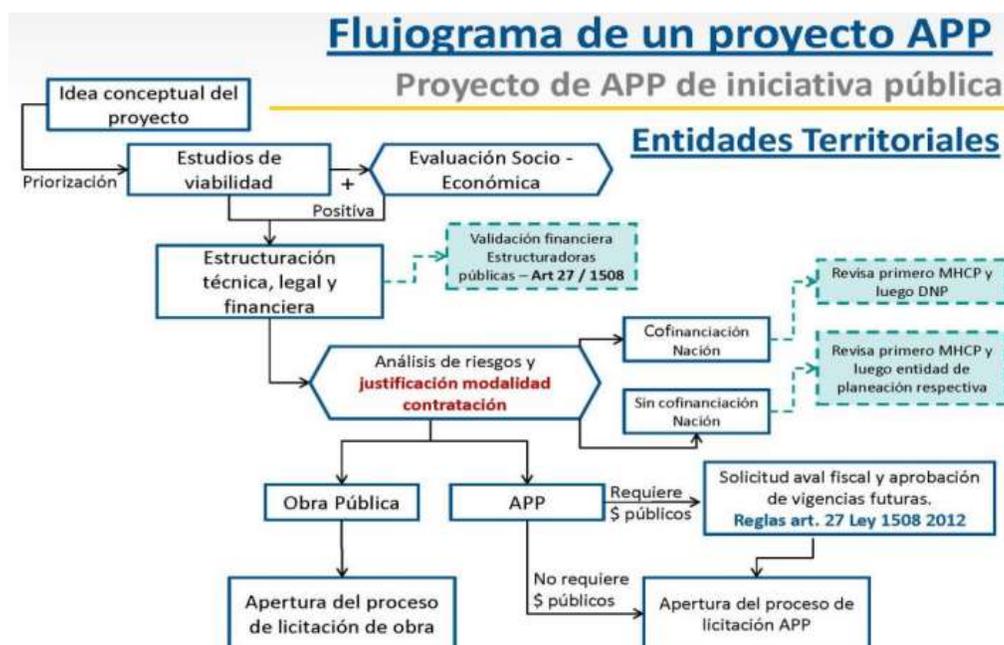


Ilustración 1. Flujograma Proyecto APP con iniciativa pública.
Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2012.

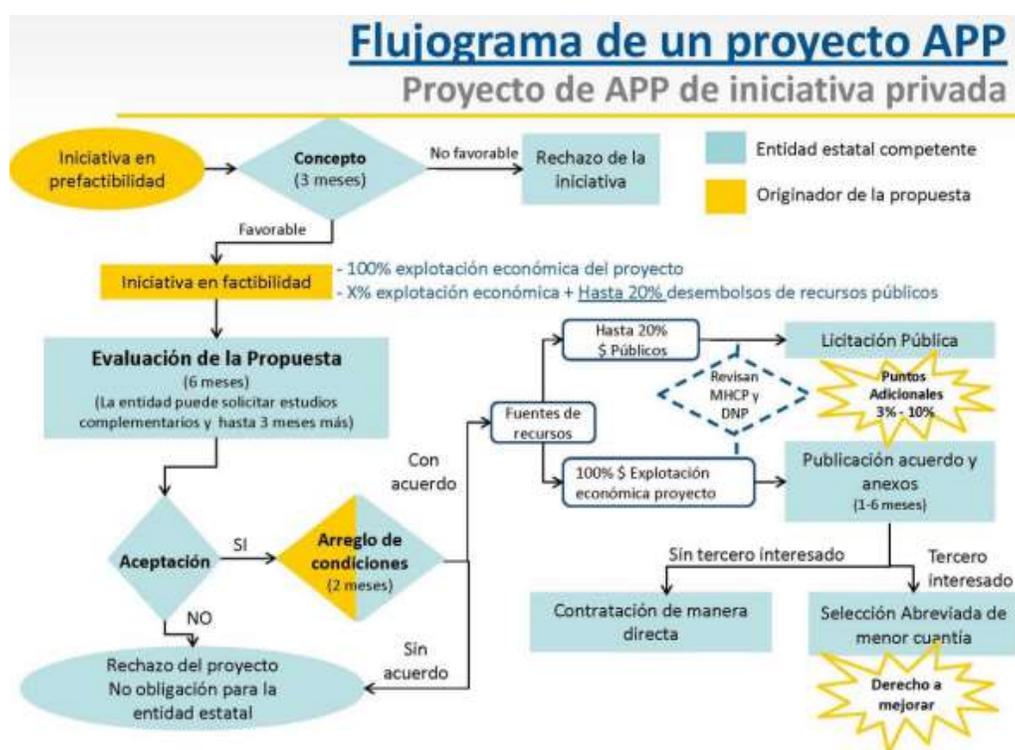
La entidad pública encargada del proceso de selección deberá definir los niveles de desarrollo y los estándares de calidad, el VPN¹ del ingreso esperado, las unidades funcionales e indicadores que deberá cumplir la entidad privada en el caso de que le sea adjudicado el contrato.

Mientras que, un proyecto de APP con iniciativa privada puede manifestarse ya sea desde el sector público como del sector privado. La ley define, que en este modelo de APP, el privado

¹ VPN: Valor Presente Neto

podrá realizar la estructuración de proyectos de infraestructura pública, solo si todos los costos inherentes a dicha estructuración sean asumidos por el privado.

La entidad del sector privado deberá presentar ante la entidad estatal competente la iniciativa en estudio de prefactibilidad, luego de esto, la entidad pública contará con aproximadamente 3 meses para dar un concepto favorable o desfavorable ante la iniciativa que le presente el privado. Si la respuesta es favorable, el privado deberá seguir con los estudios de



factibilidad del proyecto, para después entregarlos ante la entidad competente.

Ilustración 2. Flujograma Proyecto APP con iniciativa privada.
Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2012.

Los procesos de evaluación de los estudios de factibilidad por parte de la entidad pública pueden durar aproximadamente 2 meses o más. En el caso de que se aprueben tales estudios y existiera un acuerdo entre las partes, se definirá la fuente de los recursos para ejecutar el

proyecto, en la mayoría de los casos deberán ser asumidos 100% por el privado, o también puede suceder que sean necesarios los recursos públicos; en este caso, según lo dispuesto en la ley solo se permitirá la inversión del 20% del costo total del proyecto por parte del sector público, los recursos faltantes serán asumidos por el privado.

Esto determinará la modalidad de contratación, ya que si el sector público debiera suministrar recursos, el proyecto deberá contratarse a través de un proceso de licitación pública. Si los recursos para la ejecución del proyecto provienen en un 100% de entidades privadas, se tendrá que publicar el proyecto y los acuerdos establecidos entre las partes, con el fin de identificar si existe interés por parte de un tercero en presentar una oferta para el proyecto, de ser así, se deberá dar inicio a un proceso de selección abreviada de menor cuantía para la adjudicación del contrato. Si no existe ningún interesado, la obra se contratará directamente con el privado que en primera instancia realizó la iniciativa.

Las entidades del sector público tienen un papel decisivo en las APP, ya que están en la obligación de identificar, estructurar y darle prioridad a nuevos proyectos según los planes de desarrollo en el nivel nacional y territorial, así como enfrentar las necesidades de infraestructura existentes, también dependerá del valor de los recursos de inversión que requiera el proyecto y de los recursos disponibles para llevarlo a cabo cuando se tome la decisión de hacerlo por APP. Así mismo, deberá evaluar todos los proyectos que se presenten por iniciativa privada, asumiendo la responsabilidad de tomar la decisión de ejecutar o no el proyecto y, en caso de ver la necesidad de ser ejecutado, adelantar el adecuado proceso de contratación del mismo.

La participación del sector privado también es esencial para lograr la competitividad esperada, y más aún en el sector de infraestructura vial en Colombia, ya que el Estado no cuenta con la capacidad económica para cubrir las grandes inversiones que se requieren para la ejecución de innovadores proyectos viales, el mantenimiento y rehabilitación de los existentes,

por tal motivo las APP se convierten en la mezcla de esfuerzos en donde cada participante, aportará lo que esté dentro de sus capacidades para así lograr un fin común. La mayoría de las veces el sector privado tiene la capacidad de aportar los recursos y su experiencia en proyectos similares a cambio de una buena remuneración por parte del sector público.

Para el Estado es beneficioso realizar una alianza con un privado, ya que, así tendría la posibilidad de hacer obras de infraestructura sin tener que realizar una inversión en las mismas, por lo que reduciría su gasto público. De igual manera para un privado interesado en invertir en un proyecto de beneficio común, será atractivo y beneficioso de acuerdo con la ganancia que resultaría de llevar a buen término el proyecto.

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos” reconoció la infraestructura de transporte como una locomotora estratégica de crecimiento. Ya que su desarrollo genera empleo, le da dinámica a la economía a través de sus encadenamientos con actividades conexas, aumenta la productividad, fortalece la competitividad en los mercados internacionales, mejora la disponibilidad, calidad y precio de los bienes y servicios, disminuye los costos de transporte y genera un impacto social y regional.

Además, el desarrollo del marco legal para proyectos bajo esquemas de APP por iniciativa privada ha facilitado la presentación de diversos proyectos, especialmente para infraestructura vial. Estas propuestas han venido surtiendo sus diversas etapas de aprobación y estructuración.

Dentro de las estrategias definidas en la estructura de financiación del Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”, se encuentran las APP, enfatizando en que, con la participación del sector privado se constituirá uno de los mecanismos de cofinanciación de las inversiones más importantes para la capital. Se intensificará la gestión conjunta con el sector privado en la financiación de los programas y proyectos del Plan de Desarrollo. El sector privado será un apoyo necesario para la Administración Distrital en la construcción de la infraestructura

requerida, con esto se aprovecharán las eficiencias y ventajas competitivas y operativas generadas por su conocimiento y experiencia.

Teniendo en cuenta lo estipulado en el artículo 14 de la Ley 1508 de 2012, donde se establece que los particulares podrán estructurar proyectos 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; y, con el fin de mejorar el ingreso a la ciudad de Bogotá y generar un ambiente ágil, seguro y eficiente para el desplazamiento de los usuarios y la buena utilización de la vía, en el acceso Norte de la capital, a finales del año 2015 la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, recibe por parte del consorcio ‘Accesos Norte de Bogotá’ es Promesa de Sociedad Futura, conformado por Integra de Colombia S.A.S., Castro Tcherassi S.A., Civilia S.A., Ofinsa Inversiones S.A.S., Equipo Universal S.A., Mincivil S.A., la propuesta de una Asociación Público-Privada de Iniciativa Privada (APP-IP).

Esta propuesta contempla mejorar la accesibilidad en el norte de Bogotá, empleando los corredores de la Autopista Norte y la Carrera Séptima entre la Calle 245 y La Caro, para lo cual se ampliará la Autopista Norte a cinco (5) carriles, costado occidental y oriental desde la calle 245 hasta el Peaje Andes, desde el Peaje Andes hasta la Caro se ampliará a cuatro (4) carriles; en la carrera séptima se mejorará la calzada existente y se construirá la segunda calzada desde la calle 245 hasta La Caro. Y de igual forma, mejorar la capacidad vial al ampliar la sección de las vías con la construcción de carriles adicionales, permitiendo un mejor nivel de servicio en la zona.

Es así como en Abril de 2016 la Agencia Nacional de Infraestructura-ANI realiza la publicación del documento: “Publicación de los documentos del proyecto de asociación público-privada de iniciativa privada y fijación de condiciones que deben cumplir eventuales terceros

interesados”(ANI, 2016), documento que contiene las condiciones de participación de los Interesados en la ejecución del proyecto y por consiguiente en la conformación de la Lista de Precalificados.

Esto teniendo en cuenta, que una vez se presenta la iniciativa del proyecto en etapa de prefactibilidad, la entidad pública competente debió revisar y analizar si la propuesta, es de interés de la entidad competente de conformidad con las políticas y objetivos sectoriales, la priorización de proyectos a desarrollar y que esta propuesta contenga los elementos que le permiten deducir que cuenta con las características para llegar a ser viable.

Resultado de esta verificación, la entidad estatal competente podrá otorgar su concepto favorable para que el Originador de la propuesta continúe con la estructuración del proyecto e inicie la etapa de factibilidad.

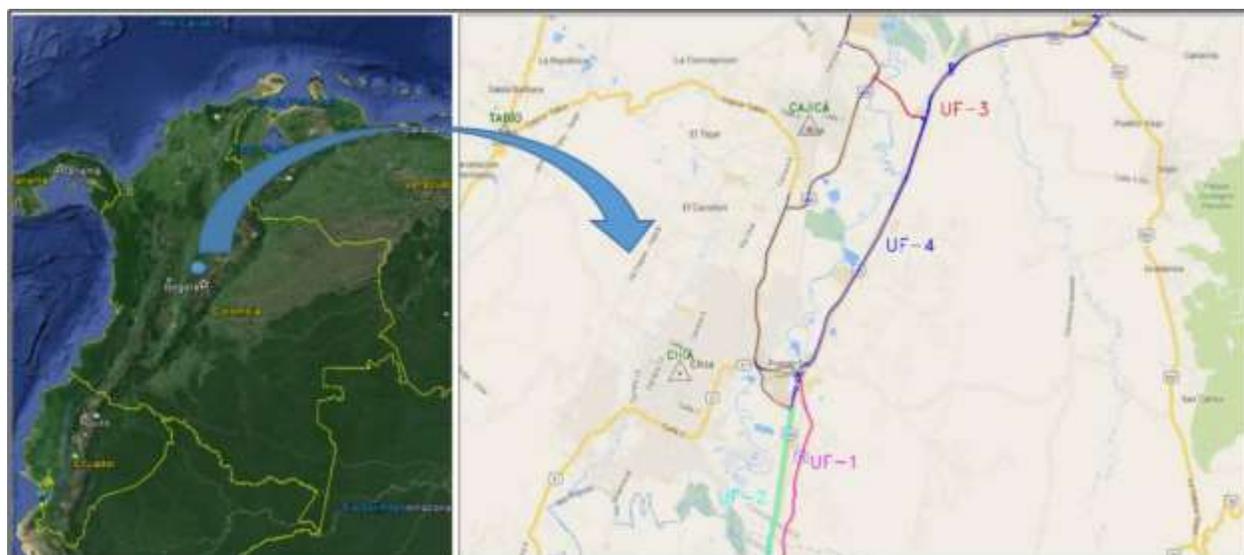
Si luego de presentada la iniciativa del proyecto en etapa de factibilidad y una vez realizados los estudios pertinentes por parte de la entidad pública competente, se considera la iniciativa viable y acorde con los intereses, objetivos y políticas públicas, se le comunicará al originador informándole las condiciones para la aceptación de su iniciativa, teniendo en cuenta que se deberá incluir el monto que acepta como valor de los estudios realizados.

Luego de esto, si el originador aún mantiene la condición de no necesitar desembolso de recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación o de otras entidades del nivel territorial, y existe un acuerdo entre la entidad estatal competente y la entidad privada generadora del proyecto, la entidad competente publicará el acuerdo, los estudios y la minuta del contrato y sus anexos en los términos que establezca la normatividad, dependiendo de la complejidad del proyecto, en la página web del Sistema Electrónico para la Contratación Pública "SECOP".

Mediante la Publicación de este documento por parte de la ANI, la entidad convoca a los interesados a manifestar su interés en ejecutar el proyecto en las condiciones pactadas entre la

ANI y el originador, manteniendo la condición de no requerir recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades territoriales o de otros fondos públicos para la ejecución del proyecto, acompañada de la garantía respectiva y acreditando su capacidad jurídica, financiera y experiencia en inversión.

La propuesta del proyecto tiene como propósito fundamental el desarrollar un corredor vial de altas especificaciones que garantice la conexión entre Bogotá, los departamentos y municipios que se encuentran al Norte de está, con un nivel de servicio óptimo. Teniendo en cuenta que en el año 2016 las vías comprendidas en el proyecto tienen una longitud total estimada origen- destino de 59,19 kilómetros y su recorrido se encuentra en el Departamento de



Cundinamarca.

Ilustración 3. Localización general del Proyecto

Fuente: Apéndice Técnico 1, 2015

Las obras objeto de esta APP incluyen el siguiente alcance:

- i. La Ampliación de la Autopista Norte así: por la de la Calzada Occidental en dos (2) carriles desde la calle 245 hasta la Caro (4.2 km); por la Calzada Oriental Ampliación en dos (2) carriles desde la calle 245 hasta el peaje Andes (1.0 km) y en un (1) carril desde el peaje Andes

hasta La Caro (3.2 km), la Construcción de Anden y Ciclorruta entre la calle 245 hasta la Caro (4.2 km); ii. La construcción de la Segunda Calzada de la Carrera Séptima en la margen oriental de la existente entre la Calle 245 (Bogotá) y la Caro, con una longitud aproximada de 4.91 kilómetros; iii. La Ampliación de la Calzada Existente de la Carrera Séptima a ley 105 entre la Calle 245 (Bogotá) y La Caro en una longitud aproximada de 4.91 kilómetros; iv. La reubicación del peaje Fusca, a la calzada oriental, ya que el recaudo se hace solo en el sentido sur-norte; v. La construcción de la doble calzada entre la Autopista Norte y La Variante a Cajicá, a la altura de La Hacienda Presidencial Hatogrande, con una longitud de 1.98 km, que contempla la construcción de un puente por calzada sobre el río Bogotá, la intersección a desnivel en la Variante a Cajicá y la construcción de un cruce férreo a nivel, o 2) Una variante a Chía que permita conectar la ruta 45A 04 con el municipio de Chía o con la vía Chía – Cota; vi. La demolición de la caseta existente del peaje de Fusca será a cuenta y riesgo del Concesionario; vii. La Operación vial, mantenimiento rutinario y periódico de los corredores construidos y a partir de la reversión de la Concesión DEVINORTE a la Agencia Nacional de Infraestructura, la operación, mantenimiento rutinario y periódico de la ruta 55 que se ubica entre las poblaciones de Bogotá (a partir de la Calle 245) hasta Briceño y la ruta 45A que va desde Bogotá (Calle 245) por la Carrera Séptima hasta Zipaquirá. (Incluye las variantes de parque de Sopo, Lomitas, Sindamanoy, Briceño, Cajicá y portachuelo). (Anexo Técnico 1, 2015)

Por esta razón el Proyecto se encuentra dividido en cuatro (4) Unidades Funcionales incluida una Unidad Funcional de Operación y Mantenimiento, tal como se muestra en la Tabla 1.

Los interesados en realizar una oferta deberían tener en cuenta todo lo contenido en el Apéndice Técnico 1, en cuanto a la distribución de las unidades funcionales y todos los requisitos

de adecuación preoperativa, seguridad, señalización, interventoría y cumplimiento, para así proceder a realizar su oferta, y que sea tenida en cuenta en la evaluación por parte de la ANI.

Tabla 1.

Unidades funcionales del Proyecto

UF	SECTOR	ORIGEN	DESTINO	LONGITUD APROX ORIGEN DESTINO	INTERVENCION PREVISTA	OBSERVACION
UF 1	Carrera Séptima	Calle 245 - K00+000 - 1026625 N, 1005147 E	La Caro - K04+000 - 1029313 N, 1005593 E	4.91	Mejoramiento de la calzada existente Ley 105, construcción de la segunda calzada y reubicación del Peaje Fusca / Operación y mantenimiento.	Construcción de dos (2) retornos a nivel.
UF 2	Autopista Norte	Calle 245 - K00+000 - 1024780 N, 1004734 E	La Caro - K04+000 - 1028901 N, 1005396 E	4.18	Calzada Occidental: Ampliación en dos (2) carriles y la Calzada Oriental ampliación en dos (2) carriles entre la Calle 245 y el Peaje Andes y Ampliación en un (1) carril entre el peaje Andes y La Caro /Operación y mantenimiento.	Construcción Ciclorruta y andén.
UF 3	Conectante Hatogrande o Variante Chía	Autopista Norte - K0+000 - 1035854 N, 1008735 E	Variante a Cajicá - K01+980 - 1036867 N, 1007506 E	1.98	Construcción doble calzada conectante Hatogrande o variante Chía / Operación y Mantenimiento.	Construcción dos (2) puentes sobre el río Bogotá, paso elevado sobre la variante a Cajicá y paso a nivel sobre la red férrea, Construcción caseta control de tráfico. Cruce férreo.
UF 4	RUTA 5501	PR02+000	PR21+000	19.00	Operación y mantenimiento.	Es la infraestructura que revierte del contrato de Concesión 0664 de 1994 a la ANI.
	RUTA 45A04	PR01+650	PR26+000	24.35		
	45	PR11+600	PR16+000	5.8		
	ACNA 50 CN 03	PR10+440	PR14+320	3.88		

Fuente: Elaboración propia tomada del Apéndice Técnico 1, 2015.

Teniendo en cuenta el cronograma establecido en la Invitación a Participar, en Junio de 2016 se lleva a cabo la audiencia de recepción de manifestaciones de interés, a la cual asistieron por parte de la Agencia Nacional de Infraestructura funcionarios y contratistas de la Vicepresidencia Jurídica y funcionarios y contratistas de la Vicepresidencia de Estructuración encargados del proceso de selección, y demás asistentes interesados en el proceso de selección. En esta audiencia, se recibe la manifestación de interés por parte del privado: SOCIEDAD

ANONIMA DE OBRAS Y SERVICIOS COPASA SUCURSAL COLOMBIA, una empresa con casa matriz en España, con gran experiencia a nivel mundial, con concesiones de obra realizadas en Arabia, Brasil, México, entre otros países.

Se procedió por parte de la Agencia Nacional de Infraestructura a la apertura de los sobres contentivos del original y de la copia de las propuestas allegadas, estas ofertas son trasladadas hasta la Sala de Evaluación de la ANI, lugar donde solo tienen acceso los evaluadores del proceso y que cuenta con sistema de filmación permanente.

En esta etapa de evaluación se realiza la verificación de la capacidad jurídica, se revisa la garantía concedida e informada en la manifestación de interés, se verifica también la capacidad financiera de la sociedad interesada y de acuerdo con los estados financieros presentados se evalúa la capacidad de endeudamiento, y finalmente se verifica la experiencia en este tipo de proyectos informada y certificada por el interesado. En el caso de presentar inconformidades, se le solicitara al interesado realizar las subsanaciones correspondientes para así poder ser tenido en cuenta en el proceso de precalificación.

Una vez subsanadas las inconsistencias , la ANI el día 13 de Julio de 2016 realiza la publicación de la Resolución No. 1055: “por la cual se conforma la lista de precalificados en el proceso No. VJ-VE-APP-IPV-002-2016”, lista que solo estaría integrada por el único interesado, COPASA, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.2.2.1.5.12 del Decreto 1082 de 2015, por el originador del proyecto, ACCENORTE.

En la audiencia de publicación de esta resolución, el originador del proyecto presento observaciones relacionadas con la capacidad jurídica de la sucursal de la sociedad extranjera del manifestante de interés; inconsistencia en las cifras presentadas en los estados financieros y certificaciones del revisor fiscal; y, la validez de los apostilles de los documentos que acreditan la experiencia en inversión. Por esta razón, ACCENORTE, interpone un recurso de reposición el

cual es declarado no procedente a través de la Resolución 1269 del 19 de Agosto de 2016, y en la que además se ratifica la decisión de la Resolución 1055 y no se realizan cambios en la lista de precalificados.

En Agosto de 2016, se realiza el aviso de convocatoria a participar en el Proceso De Selección Abreviada De Menor Cuantía Con Precalificación No. VJ-VE-APP-IPV-002-2016/VJ-VE-APP-IPV-SA-008-2016, la cual será regida conforme al artículo 2.2.2.1.5.12 del Decreto 1082 de 2015 y, por esto, se aplicarán las reglas contempladas en el numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. Y teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 1508 de 2012, solamente quienes conformaron la Lista de Precalificados en el marco de la Invitación a Precalificar No. VJ-VE-APP-IPV002-2016, serán los que tendrán la posibilidad de presentar oferta.

También se aclara, que el VPIP² máximo corresponde a Ochocientos cincuenta y cuatro mil cuatrocientos dos millones seiscientos noventa y seis mil seiscientos ochenta y ocho pesos (\$854.402.696.688) Pesos Constantes del Mes de Referencia, y que el plazo estimado del contrato inicialmente es de veintiún (21) años y cinco (5) meses.

De igual forma, acompañado del aviso de convocatoria se realiza la publicación en el SECOP, del proyecto de pliego de condiciones, apéndices, anexos y toda la documentación correspondiente a este proceso de selección abreviada de menor cuantía con precalificación.

Todo lo anterior enmarcado en la Resolución 1324 del 2 de Septiembre de 2016: “por la cual se ordena la apertura de la selección abreviada de menor cuantía con precalificación No. VJ-VE-APP-IPV-SA-008-2016”. De acuerdo con las condiciones estipuladas en el pliego de

² VPIP: Es el valor presente al Mes de Referencia del Recaudo de Peaje, ofrecido por la ANI al Concesionario en las reglas del Proceso de Selección. El monto de VPIP se señala en la Parte Especial.

condiciones, los participantes proporcionan lo correspondiente a los cupos de crédito específicos (Tabla 2) y la oferta económica solicitada (Tabla 3).

Tabla 2.

Cupo de crédito específico

PROPONENTE	VALOR CUPO	BANCO	VIGENCIA	FECHA EMISION
COPASA	BBVA Colombia SA	\$ 16.616.464.312	18 meses	28-oct-16
ACCENORTE	Banco Davivienda SA	\$ 16.626.794.760	18 meses	24-nov-16

Fuente: Elaboración propia tomada de Informe Cupos de Crédito específico, 2016.

Estos valores son evaluados por parte de la ANI tomando como base lo estipulado en el pliego de condiciones, con el fin de determinar la mejor oferta entre los participantes, y así determinar si es necesario solicitar una nueva oferta. Tal como paso en este proceso, ACCENORTE como originador del proyecto, se vio obligado a realizar una modificación en la oferta inicial y mejorar los valores teniendo en cuenta el VPIP establecido por el pliego de condiciones.

Tabla 3.

Ofertas participantes

PROPONENTE	VALOR OFERTA
COPASA	\$ 803.992.937.000
ACCENORTE	\$ 802.990.000.000

Fuente: Elaboración propia tomada de Informe evaluación mejoramiento oferta, 2016.

Una vez evaluadas las ofertas y si no se realizan más solicitudes de mejora en la oferta, se realiza la citación a la audiencia de adjudicación. La cual es celebrada el día 12 de Diciembre de 2016. En esta se da lectura a los resultados del análisis realizado en la mejora de la oferta presentada por el originador del proyecto.

Tabla 4.

Informe de evaluación del mejoramiento de la oferta.

No OFERTA	PROPONENTE	INVERSION	OFERTA ECONOMICA	OFERTA TECNICA	APOYO INDUSTRIA NACIONAL	FACTOR DE CALIDAD	PUNTAJE TOTAL
1	ACCENORTE	802.990.000.000	700	50	100	150	1000
2	COPASA	803.992.937.000	639,13	50	100	50	839,13

Fuente: Elaboración propia tomada de Resolución 1815, 2016.

Tabla 5.

Calculo porcentaje favorabilidad

CALCULO DEL PORCENTAJE ACCENORTE	
OFERTA ECONOMICA	802.990.000.000
% OFERTA ECONOMICA	4,5732%
% FACTOR CALIDAD	5,2534%
	DESCUENTO SOBRE EL 76%
% PEAJE ACCENORTE	66,1734%
	9,8266%

Fuente: Elaboración propia tomada de Resolución 1815, 2016.

Con la presencia de los representantes de los participantes, y del comité de la ANI, se da expide la Resolución 1815 de 2016, con la cual se confirma la adjudicación del contrato de ejecución del proyecto al proponente PROMESA DE SOCIEDAD FUTURA ACCESOS NORTE DE BOGOTÁ S.A.S- ACCENORTE, originador del proyecto.

Es así, como el 10 de Enero de 2017, se realiza la firma y publicación del Contrato de Concesión bajo el esquema de APP No. 001 de 2017, el cual contendría dentro de su parte General y Especifica, así como en todos los apéndices técnicos, las condiciones bajo las que se regiría la ejecución del proyecto.

Dentro de estas están el valor del contrato, las condiciones de perfeccionamiento e inicio de ejecución, el plazo, etapas de ejecución y garantías de las partes del contrato. Acá se puede resaltar que el valor total pactado del contrato es de Un billón doscientos veinticinco mil seiscientos ochenta y seis millones doscientos cuarenta y siete mil doscientos cuarenta y nueve

(\$1.225.686.247.249) pesos del mes referencia. Y que el proyecto será ejecutado en las siguientes etapas: i. Etapa Preoperativa, compuesta por las fases de Proconstrucción y construcción, ii. Etapa de operación y mantenimiento, iii. Etapa de reversión.

Para que se suscribiera el Acta de Inicio en Abril de 2017, cada una de las partes del contrato debió cumplir con unas obligaciones, que son:

i. Presentación de la Garantía Única de Cumplimiento del Contrato por parte del concesionario y respectiva aprobación por parte de la ANI; ii. Entrega de certificación por parte del concesionario donde se confirme estar al día en todos los temas de pagos de salarios y prestaciones sociales y parafiscales; iii. Constitución del patrimonio autónomo y fondeo de las subcuentas; iv. Nombramiento del supervisor de la ANI; v. Suscripción por parte de la ANI del contrato de interventoría, la cual estará a cargo del Consorcio ETSA-SIGA; vi. El pago por parte del concesionario de los Costos de Estructuración; vii. La transferencia de los fondos de capital privado al concesionario con el fin de cumplir con el Giro de Equity³; viii. Entrega de la infraestructura por parte de la ANI previa autorización de INVIAS.

Cada Unidad Funcional tendrá unas condiciones específicas para poder iniciar la respectiva Fase de Construcción, dentro de esto está la realización de todos los estudios contenidos en los diferentes apéndices técnicos que integran el contrato de concesión. Teniendo en cuenta los plazos establecidos para la fase de pre-construcción, hasta el 6 de Abril de 2018 se suscribe el Acta de Inicio de la Fase de Construcción.

³ **Giro de Equity:** Es el valor mínimo correspondiente a los giros que deba hacer el Concesionario al Patrimonio Autónomo (Cuenta Proyecto) en los términos y condiciones previstos en este Contrato. El Giro de Equity podrá ser deuda subordinada de socios al Proyecto. Sin embargo, en ningún caso esta deuda podrá estar al mismo nivel de la deuda de los Prestamistas y por lo tanto, el pago de la deuda subordinada de socios estará subordinado al pago de la deuda del Proyecto, excepto si media acuerdo expreso en contrario de los Prestamistas.

Los valores de inversión programada para cada unidad funcional definidos en el contrato en longitud y valores de CAPEX⁴ y OPEX⁵ se muestran en la Ilustración 5. Estas cifras serán evaluadas y controladas por la empresa interventora y vigilada por las veedurías interesadas.

Tabla 6.
Inversión proyectada

UNIDAD FUNCIONAL	NOMBRE	LONGITUD (KM)	CAPEX	OPEX
UF1	Carrera Séptima	4,91	\$ 212.637 mill.	\$ 14.163 mill.
UF2	Autopista Norte	4,20	\$ 125.665 mill.	\$ 20.882 mill.
UF3	Variante Chía-Troncal los Andes	3,40	\$119.594 mill.	\$16.426 mill.
UF4	Rutas 5501 - 45A04	53,00	\$0 mill.	\$ 716.319 mill.
TOTAL		65,51	\$ 457.896 mill.	\$ 767.790 mill.

Fuente: Elaboración propia tomada de página web ANI, 2019.

El avance de la construcción en una unidad funcional en cierto momento dependerá de la terminación o avance de otra unidad funcional. Esto retrasará el inicio de la fase de construcción, por ejemplo la Unidad Funcional 2 Autopista Norte empezó su obra hasta el mes de Junio de 2018 y hasta el momento tiene un porcentaje de avance del 66%, esta se espera que sea entregada en el primer semestre del año 2020. La Unidad Funcional 3 Variante Chía, empezó su obra hasta mes de Marzo de 2019, tiene un porcentaje de avance del 27% y posiblemente sea entregada finales del año 2020.

⁴ CAPEX: (capital expenditure), en español gasto en capital, es la inversión en capital o inmovilizado fijo que realiza una compañía ya sea para adquirir, mantener o mejorar su activo no corriente.

⁵ OPEX: Operating Expenses, es un costo continuo para el funcionamiento de un producto, negocio o sistema.

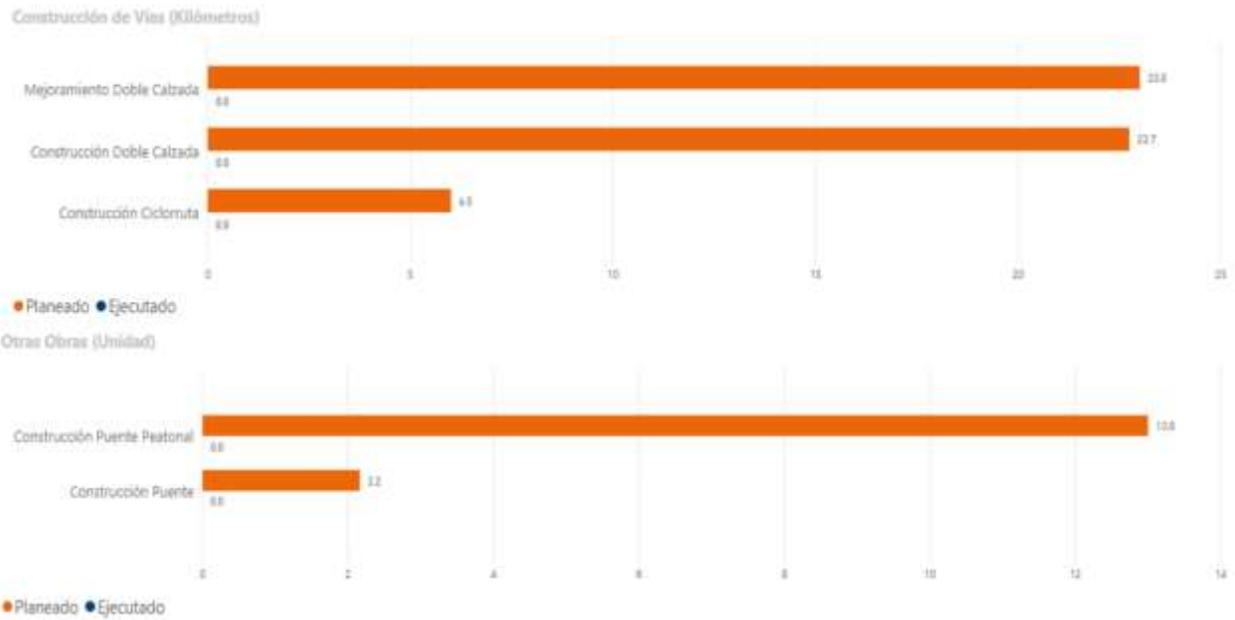


Ilustración 4. Avance por actividad.
Fuente: ANI, 2019.

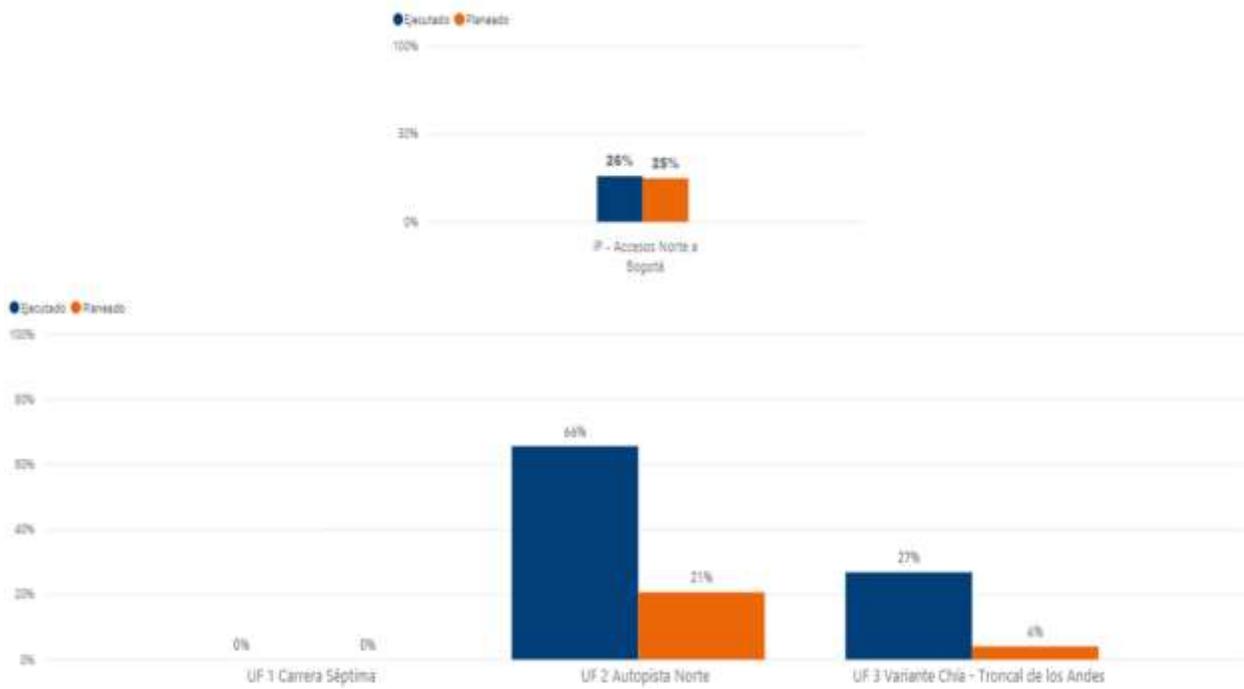


Ilustración 5. Avance General y por unidad funcional.
Fuente: ANI, 2019.

A pesar de esto, el proyecto a nivel general se encuentra en un porcentaje de avance del 26%, un porcentaje bastante bajo, esto teniendo en cuenta que aún no se inicia la obra de la Unidad Funcional 1 Carrera Séptima, ya que se cómo se estableció en la firma del contrato no se dará inicio si no se cuenta con la manifestación escrita por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá de ampliar la Carrera Séptima desde La Calle 245 hacia el perímetro urbano de la capital. Igualmente, no se podrá adelantar la adquisición predial de esta Unidad Funcional hasta tanto no se cuente con la manifestación señalada. La manifestación escrita por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá deberá realizarse antes del último día del mes de octubre de 2019. (Accenorte, 2019)

Se espera que al concluir esta obra se beneficien a cerca de 400.000 personas, habitantes de Bogotá, y municipios como Chía, Cajicá, Sopo, Tocancipá y Zipaquirá, mejorando las condiciones de movilidad lo que garantizaría una mejor calidad de vida para estos ciudadanos.

5. Conclusiones

Para el Estado, siempre será de gran ayuda la colaboración del sector privado en el cumplimiento de las metas que llevarán a la satisfacción de las necesidades de los habitantes. Las APP de iniciativa privada en temas de infraestructura, siempre le garantizaran que los recursos que debió destinar en el sector determinado puedan ser utilizados en el desarrollo de otros proyectos de inversión, que satisfagan necesidades que solo podrán estar a cargo de las políticas públicas del gobierno.

Siempre será necesario incentivar la participación del sector privado ya que son estos los que cuentan con la capacidad financiera de desarrollar proyectos de gran beneficio a la sociedad, teniendo en cuenta que además es necesario garantizar la competitividad que requiere el país frente a los tratados de libre comercio y el posicionamiento global.

Esto se fortalece teniendo en cuenta que el originador del proyecto lo desarrollara con todas las capacidades pertinentes al caso, debido a que tiene el total conocimiento porque fue el encargado de realizar los estudios previos, lo que fortalece la experiencia en el campo. Aunque difícilmente los interesados en ofertar puedan igualar sus condiciones, se fortalece la competitividad e incentiva la economía. Esto implica que los originadores del proyecto siempre busquen mejorar y ofrecer calidad para el cumplimiento de sus objetivos, esperando al final de las etapas desarrolladas poder obtener satisfactoriamente los recursos acordados, además en medio del proceso de adjudicación y contratación no contarán con la incertidumbre creada al presentarse en un proceso por licitación, en donde se genera competencia de parte de los otros oferentes potenciales.

Bibliografía

- Accenorte (2019). Descripción del Proyecto Accesos norte a la ciudad de Bogotá D.C
Recuperado de <https://accenorte.com/descripcion-del-proyecto-2/>
- ANI (2019). Reportes de avance proyectos Carreteras 4G. Recuperado de
<https://www.ani.gov.co/carreteras-0>
- Colombia, C. d. (10 de Enero de 2012). Recuperado de
<http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/Ley150810012012.pdf>
- Daza, D. M. (2017). *Incidencia de las asociaciones público-privadas en el departamento de Cundinamarca*. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10654/16895>.
- Herazo, N. (2014). *Importancia de la ley de asociaciones público – privadas (APP) en los proyectos de infraestructura vial en Colombia*. Recuperado de:
<http://hdl.handle.net/11407/1132>
- Planeación, D. N. (10 de Enero de 2012). Recuperado de
[www.dnp.gov.co:https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacion%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/Ley%201508%20de%202012.pdf](http://www.dnp.gov.co/colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacion%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/Ley%201508%20de%202012.pdf)
- Planeación, D. N. (2013). Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacion%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/HA01%20ABC%20APP%202016.pdf>
- Ramírez, P. A.-L. (2015). *Todo lo que necesitas saber sobre las Asociaciones Público-Privadas de Iniciativa Privada*. Bogotá - Colombia: Procuraduría General de la Nación.
- SECOP I (2019). Detalle del Proceso Número: VJ-VE-APP-IPV-002-2016/VJ-VE-APP-IPV-SA-008-2016. Recuperado de:
<https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-20-1498>