



MANUAL DE PROCESOS

y Procedimientos
para la ejecución
de Proyectos de
Asociación
Público-Privada

Ministro de Hacienda y Crédito Público

Mauricio Cárdenas Santamaría

Viceministra General

Carolina Soto Losada

Viceministro Técnico

Andrés Restrepo Montoya

Secretaria General

Claudia Isabel González Sánchez

Director General de Crédito Público y Tesoro Nacional

Michel Janna Gandur

Subdirectora de Banca de Inversión

Angela María Cáceres Duarte

Equipo Técnico

María Andrea Camacho Arenas

ISBN

Impreso por

Disonex S.A.

www.disonex.com

Contenido

Prólogo.....	5
I Introducción.....	7
II Definiciones.....	10
III Principios, actores y aspectos relevantes alrededor de los APP.....	14
IV Procedimiento.....	35
V Iniciativa pública con recursos.....	37
VI Iniciativa pública sin recursos públicos.....	48
VII Iniciativa privada con recursos públicos.....	52
VIII Iniciativa privada sin recursos públicos.....	65
IX Adiciones y Prorrogas.....	72
X Gestión contractual.....	75
Anexo I Pliego de condiciones.....	79
Anexo II Estructura del contrato.....	80



PRÓLOGO

De acuerdo con las recomendaciones planteadas en el Documento Conpes 3615 “Iniciativa para la modernización y gestión de activos fijos públicos”, aprobado el 28 de septiembre de 2009, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, en el marco de los programas de participación privada existentes a nivel de Gobierno, expedieron la “Guía de buenas prácticas en la ejecución de esquemas de Asociaciones Público Privadas (APPs)”.

El documento fue publicado el pasado 14 de diciembre de 2011 y se constituye en un instrumento técnico relevante para las entidades públicas a la hora de estructurar y ejecutar proyectos bajo esquemas de APPs.

Con la expedición de la Ley 1508 de 2012 y sus decretos reglamentarios, se hace necesario integrar los procesos y procedimientos contenidos en la nueva regulación con las fases establecidas en el documento “Guía de buenas prácticas en la ejecución de esquemas de Asociaciones Público Privadas (APPs)”, de tal manera, que las entidades del orden Nacional y Territorial puedan abordar la estructuración de estos proyectos en su integridad, aplicando buenas prácticas en la ejecución de los mismos y acoplándolas a las aprobaciones necesarias en la estructuración, selección y contratación de este tipo de proyectos.



I

INTRODUCCIÓN

Presentación y Alcance

El alcance de este manual es establecer una guía respecto a las fases y actividades que debe emprender una institución pública del orden nacional, territorial o un originador privado, al momento de desarrollar un proyecto bajo el marco de las APPs, de acuerdo con lo establecido en la ley 1508 de 2012 y sus Decretos reglamentarios 1467 de 2012, 0100 de 2013, 1610 de 2013 y Decreto 301 de 2014. El objetivo primordial de este manual, es promover la interacción y toma de decisiones coordinada entre los actores que participan en las diferentes etapas establecidas para el desarrollo del proyecto, describiendo los canales de comunicación, las condiciones y procedimientos definidos alrededor de las APPs.

En este sentido, este Manual presenta en forma explicativa las principales actividades, que las entidades ejecutoras deben tener en cuenta en el desarrollo de proyectos APP, con el objetivo de cumplir con todos los requisitos establecidos por la normatividad vigente en cuanto al desarrollo y aprobación de este tipo de proyectos. Adicionalmente, permitirá establecer un portafolio de proyectos APP desarrollado bajo parámetros claros y ampliamente conocidos tanto por los especialistas del sector público, como por los participantes del sector privado, lo cual contribuirá a sistematizar la toma de decisiones respecto a la conveniencia de incorporar a agentes privados en la provisión y gestión de activos públicos.

De acuerdo con lo establecido en la Ley 1508 de 2012, existen cuatro tipos de esquemas para ejecutar proyectos a través del mecanismo de APPs, estos son:

- › Iniciativa pública con recursos públicos
- › Iniciativa pública sin recursos públicos
- › Iniciativa privada con recursos públicos
- › Iniciativa privada sin recursos públicos

Cada uno de estos esquemas, tiene procesos y procedimientos particulares que debe seguir una entidad ejecutora antes del llamado a licitación o de iniciar el proceso de selección del ejecutor privado, los cuales se explicarán en los capítulos V a VIII de este manual.

El Manual contiene una descripción de las instancias de aprobación y el ciclo institucional que cursa un proyecto que se ejecute bajo esquemas APP, de acuerdo con lo contenido en la reglamentación vigente y su concordancia con lo establecido en la “Guía de buenas prácticas en la ejecución de esquemas de Asociaciones Público Privadas (APP’s)”.

Lo anterior implica los siguientes objetivos específicos:

- › Establecer las pautas generales de actuación que deben seguir los diferentes actores que intervienen en el desarrollo e implementación de proyectos APP, ya sean estos ejecutores, originadores, organismos rectores u organismos de aprobación.
- › Establecer entre otros, criterios en el ámbito técnico, legal y financiero, que permitan la identificación de proyectos que resulten aptos para implementarlos bajo esquemas APP.
- › Establecer un procedimiento general de revisión, control y seguimiento de la ejecución de los proyectos APP, en un contexto determinado por niveles de servicio y estándares de calidad; de acuerdo a la regulación vigente.

Con el fin de abordar de una manera secuencial y clara los procesos y procedimientos que se requieren para la ejecución de un proyecto APP, este Manual ha sido organizado en los siguientes capítulos:

Capítulo I. Corresponde a la presente introducción.

Capítulo II. Corresponde a definiciones que aclaran algunos aspectos del Manual.

Capítulo III. Principios, actores y aspectos relevantes alrededor de los APP.

Capítulo IV. Corresponde a una descripción general del procedimiento de APP’s.

Capítulos V a VIII. Corresponde a la descripción del ciclo institucional con los dife-

rentes procesos y procedimientos para cada uno de los cuatro esquemas descritos en la introducción.

Capítulo IX: Se presentan las condiciones para la ejecución de adiciones y prórrogas a contratos que desarrollen esquemas APP, de acuerdo con la regulación vigente.

Capítulo X. Contiene recomendaciones para efectuar la fiscalización y control de la ejecución de los proyectos APP, en un contexto de regulación por niveles de servicio.

II

DEFINICIONES

Con el propósito de tener una correcta interpretación de este Manual, los términos que a continuación se señalan, tendrán el significado que se indica.

- › **Asociaciones Público – Privadas (APP's):** De acuerdo con la Ley 1508 de 2012, las Asociaciones Público Privadas son un instrumento de vinculación de capital 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, el cual se materializa con un contrato entre una entidad pública y una persona natural o jurídica.
- › **Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN):** Es un sistema de información de los proyectos de inversión pública que son viables técnica, financiera, económica, social, institucional y ambientalmente, por lo que son susceptibles de ser financiados o cofinanciados con recursos del Presupuesto General de la Nación. En el caso de las entidades territoriales este corresponde al Banco de Programas Proyectos de Inversión Municipal o Departamental.
- › **CONPES:** Consejo Nacional de Política Económica y Social. El Consejo Nacional de Política Económica y Social – Conpes – fue creado por la Ley 19 de 1958. Es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión.

El Departamento Nacional de Planeación desempeña las funciones de Secretaría Ejecutiva del Conpes y Conpes Social, y por lo tanto es la entidad encargada de coordinar y presentar todos los documentos discusión y aprobación.

- › **CONFIS:** Consejo Nacional Política Fiscal. El CONFIS es un organismo adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, encargado de dirigir la Política Fiscal y coordinar el Sistema Presupuestal.

El CONFIS está integrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público quien lo preside, el Director del Departamento Administrativo de Planeación Nacional, el Consejero Económico de la Presidencia de la República o quien haga sus veces, los Viceministros de Hacienda, los directores de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional y de Impuestos y Aduanas, el secretario ejecutivo del CONFIS es el Director General de Presupuesto Público Nacional. Para el caso de entidades territoriales la política fiscal está a cargo del Confis territorial, la Asamblea Departamental o Consejo Municipal dependiendo de la normatividad local. Para el caso de entidades descentralizadas esta función corresponde a la Junta Directiva.

- › **Comparador Público Privado:** Metodología cuyo objetivo es comparar los costos de ejecutar un proyecto bajo la modalidad de Proyecto Público contra los costos de ejecutar este mismo proyecto bajo la modalidad APP. El proyecto seguirá la modalidad de ejecución que demuestre mayor Valor por Dinero (VPD).
- › **Contratista:** Persona natural o jurídica responsable de la obra y de sus servicios asociados durante todo el período de ejecución del contrato APP, en los términos establecidos en éste.
- › **Contrato de Inversión Pública Tradicional:** Corresponde a los contratos de obra pública que se ejecutan por completo con el Presupuesto General de la Nación, del Presupuesto de las Entidades territoriales, entidades descentralizadas u otros fondos públicos.
- › **DGCPTN:** Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional
- › **DGPN:** Dirección General del Presupuesto Público Nacional
- › **DNP:** Departamento Nacional de Planeación.
- › **Fondo de Contingencias de Entidades Estatales:** Es una cuenta especial sin personería jurídica administrada por la fiduciaria La Previsora. El Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales tiene por objeto atender las obligaciones contingentes de las Entidades Estatales.

- › **Fondos Públicos:** Son aquellos que comportan procesos de programación, aprobación y ejecución presupuestal definidos en una Ley particular, diferentes de los contemplados en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, como es el caso de los recursos provenientes del Sistema General de Regalías
- › **Licitante:** Persona natural o jurídica que participa en un proceso de licitación.
- › **Ministerio Sectorial:** Corresponde al Ministerio al cual se encuentre adscrita o vinculada la entidad ejecutora.
- › **Pliegos de Licitación:** Documento que regula las condiciones administrativas, técnicas y económicas de la licitación de un proyecto de inversión.
- › **Obligaciones Contingentes:** Son obligaciones contingentes aquéllas en virtud de las cuales, alguna de las entidades estatales, estipula contractualmente a favor de su contratista, el pago de una suma de dinero, determinada o determinable a partir de factores identificados, por la ocurrencia de un hecho futuro e incierto
- › **RUAPP¹:** Registro único de Asociación Público Privada, administrado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en el que se incorporarán los proyectos que el Gobierno Nacional o las Entidades territoriales consideran prioritarios, los proyectos de APP en trámite a nivel nacional y territorial, su estado de desarrollo y los proyectos APP que han sido rechazados.
- › **Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres:** Tiene como objetivo dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres, atendiendo las políticas de desarrollo sostenible, y coordinar el funcionamiento y el desarrollo continuo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres – SNPAD.
- › **Usuario:** Tercero (Persona, natural o jurídica) que utiliza o es usuario de un servicio público cuya infraestructura se desarrolla a través de un proyecto ejecutado bajo el esquema APP.
- › **Vigencias Futuras Excepcionales a nivel territorial:** son autorizaciones de las asambleas o consejos respectivos para la asunción de obligaciones que afecten presupuesto de vigencias futuras, sin que exista apropiación o afectación presupuestal en la vigencia en que se autorizan.
- › **Vigencias Futuras para APP's de la Nación y las Entidades Estatales del Orden Nacional:** Son compromisos de vigencias futuras, hasta por el tiempo de duración de un proyecto APP aprobados por el CONFIS, previo concepto

¹ <http://saga.dnp.gov.co/RUAPP/listadoGralProyectos.aspx>

favorable del ministerio del ramo, del Departamento Nacional de Planeación y del registro en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional BPIN.

- › **UIAF:** Unidad de Información y Análisis Financiero, es la unidad de inteligencia financiera de Colombia y hace parte de las instancias internacionales que combaten el lavado de activos.

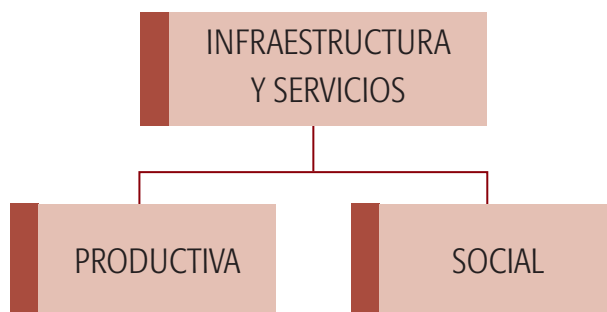
III

PRINCIPIOS, ACTORES Y ASPECTOS RELEVANTES ALREDEDOR DE LOS APP

1. Proyectos a los que se aplica el Manual

Los sectores de infraestructura y servicios elegibles para ser desarrollados bajo esquemas APP, se pueden clasificar en dos grandes áreas de acuerdo a lo indicado en la figura siguiente:

ESQUEMA 1.
INFRAESTRUCTURA PARA
DESARROLLAR APP'S



La infraestructura productiva, está conformada por todas aquellas obras físicas que permiten elevar los niveles de producción y eficiencia de los sectores que componen la oferta productiva de un país y que contribuyen al crecimiento de la economía. A manera de ejemplo, se pueden citar los siguientes sectores y proyectos pertenecientes a esta área productiva:

- › Sector Sanitario (Sistemas de agua potable, saneamiento y alcantarillado, Plantas de Tratamiento de agua, etc.)
- › Sector Hidráulico (Sistemas de Aguas Lluvias, Riego, Defensas Fluviales, etc)
- › Sector Energía (Sistemas de Generación, Sistemas de Transmisión, Sistemas de electrificación urbana y rural, etc)
- › Sector Transporte (Aeropuertos, Vías Urbanas e Interurbanas, Transporte Público, Ferrocarriles, Puertos, etc.)

La infraestructura social está conformada por las obras y servicios relacionados que permiten incrementar el capital social de una comunidad y su posibilidad de acceder a mejores y mayores servicios. A manera de ejemplo, se pueden citar los siguientes sectores y proyectos pertenecientes a esta área social:

- › Sector Educación (Establecimientos educacionales pre-escolar, básico y medio; Establecimientos e Institutos de educación superior, etc.)
- › Sector Salud (Hospitales, Centros de salud primaria, etc)
- › Sector Penitenciario (Cárceles, Centros de detención preventiva y otros)
- › Sector de Edificación Pública (Edificación de oficinas públicas y del poder judicial, etc)
- › Sector Deportivo y Cultural (Recintos deportivos, artísticos, recreativos y culturales, etc)
- › Sector Ambiental y Turístico: (Sistemas de Tratamiento de Residuos sólidos, Parques Naturales, etc)

La experiencia internacional, principalmente en países desarrollados, indica que para casos de proyectos del sector social se requieren total o parcialmente recursos del presupuesto público.

Desde el punto de vista del diseño de un esquema APP existen diferencias entre infraestructura productiva y social. Las principales diferencias entre estos dos tipos de infraestructura se presentan a continuación:

ASPECTO	INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA	INFRAESTRUCTURA SOCIAL
Fuente de Ingresos	Tarifas pagadas por los usuarios y por lo tanto la asignación de recursos la realiza el mercado a través del pago por uso de la infraestructura. Las tarifas pueden ser definidas con reglas de eficiencia económica	Pagos directos que realiza el sector público por la compra de los servicios, y por lo tanto los recursos provienen del Gobierno Los pagos se definen en función de disponibilidad y uso
Riesgo comercial	Riesgos de mercado significativos pueden ser enfrentados por el proveedor privado	Riesgos de ingresos se encuentran limitados. El gobierno realiza pagos directos al sector privado en función de la disponibilidad y el servicio
Modelación financiera	Riesgos de ingresos es la principal preocupación de la modelación financiera	Riesgos de costos y políticos son las principales preocupaciones de la modelación financiera

CUADRO 1.
DIFERENCIAS
INFRAESTRUCTURA
SOCIAL Y PRODUCTIVA

2. Condiciones de Elegibilidad

Un proyecto será elegible para ser ejecutado bajo la modalidad de APP, si cumple con las siguientes condiciones:

- › La provisión y mantenimiento del activo, así como la explotación parcial o total de sus servicios asociados, la realiza un inversionista privado.
- › El pago al privado que provee el servicio, se realiza en función de la disponibilidad del activo y de la calidad del servicio prestado.
- › El monto de inversión del proyecto es superior a 6.000 salarios mínimos legales vigentes.
- › El proyecto tiene un plazo máximo de treinta (30) años incluidas adiciones y prórrogas. Cuando la estructuración financiera determine que el proyecto debe tener un plazo superior a treinta (30) años, se requerirá concepto previo favorable del Consejo Nacional de Política Económica –CONPES.
- › Los estudios económicos demuestren que es una modalidad eficiente o necesaria para su ejecución.
- › El proyecto permita realizar transferencia de riesgos, en este caso se deben asignar a la parte que esté en mejor capacidad de administrarlos.

3. Entidades y Organismos que Participan

Las entidades que participan en los diferentes procesos descritos en este Manual son las siguientes.

3.1 Entidades Ejecutoras

Las Entidades Ejecutoras son aquéllas que lideran el desarrollo de los proyectos, en términos generales, éstas son los ministerios o instituciones de determinado sector, a nivel nacional y regional, que tienen responsabilidad de proveer servicios públicos.

Para efectos de este Manual se considera Entidad Ejecutora, a todo organismo público que tenga responsabilidad en la ejecución de los programas y proyectos provenientes de los planes de desarrollo nacional y territorial.

Las Entidades Ejecutoras² tienen el rol de impulsar los proyectos APP o evaluar las iniciativas privadas que presenten los originadores privados, tienen la res-

² De acuerdo con lo establecido en la ley 1508 y los decretos reglamentarios 1610 y 100 de 2012 y 1467 de 2013

ponsabilidad de elaborar todos los estudios requeridos en la reglamentación vigente, y posteriormente someterlos a consideración de las Entidades Rectoras para su concepto previo y para la aprobación de compromisos del presupuesto público, en caso que se requieran.

Adicionalmente, son las responsables de la firma del contrato con el sector privado, y la gestión contractual del mismo a lo largo de la vida del proyecto.

3.2 Entidades Rectoras

Las Entidades Rectoras son parte del Gobierno Nacional y Territorial, tienen la responsabilidad en general de velar por el cumplimiento de los Planes de Desarrollo Nacionales y Territoriales, así como de la eficiencia en el gasto de inversión pública y el control del presupuesto público.

Para efectos de este Manual, se consideran las siguientes Entidades Rectoras:

› Ministerios³

Los Ministerios tienen la responsabilidad de:

- › Emitir concepto previo de disponibilidad en el cupo sectorial, administrar este cupo y tener control sobre los conceptos previos emitidos.
- › Responsable de la priorización de proyectos que se ejecuten bajo el esquema de APP.
- › Emitir concepto sobre los proyectos APP de nivel nacional que requieran desembolsos de recursos públicos
- › Cuando un proyecto se requiera ejecutar por unidades funcionales, debe emitir un concepto técnico favorable sobre el derecho a retribución por unidades funcionales de infraestructura.
- › Para el caso de iniciativas privadas de nivel nacional cuyo presupuesto estimado de inversión sea superior a setenta mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (70.000 SMMLV) o cuando los ingresos anuales estimados del proyecto sean superiores a setenta mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (70.000 SMMLV), deberán presentar y sustentar el proyecto ante el Consejo de Ministros.

› Comité o Consejo Asesor para entidades Territoriales

Para el caso de APP de iniciativas privadas presentadas a entidades territoriales,

³ De acuerdo con lo establecido en la ley 1508 y los decretos reglamentarios 1610 y 100 de 2012 y 1467 de 2013

cuyo presupuesto estimado de inversión sea superior a setenta mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (70.000 SMMLV) o cuando los ingresos anuales estimados del proyecto sean superiores a setenta mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (70.000 SMMLV), la entidad territorial deberá conformar un comité o consejo asesor que emitirá un concepto sobre el proyecto. Este comité debe estar conformado por funcionarios que posean conocimientos técnicos, financieros y jurídicos.

› Departamento Nacional de Planeación (DNP) o la Entidad de Planeación Territorial⁴

Tienen la responsabilidad de:

- › Ser el responsable de Administrar el RUAPP
- › Ser el responsable de la administración y aprobación de la ficha BPIN para los proyectos de carácter Nacional.
- › Establecer los parámetros⁵ que determinan la justificación de la APP como modalidad para la ejecución del proyecto.
- › Emitir concepto previo favorable, respecto al cumplimiento de dichos parámetros para establecer la modalidad de ejecución.
- › Para el caso de entidades territoriales, el concepto previo favorable respecto a la modalidad de ejecución, será emitido por la entidad de planeación correspondiente o quien haga sus veces.
- › La Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del DNP o quien haga sus veces a nivel territorial debe emitir concepto previo favorable sobre el cupo de vigencias futuras del proyecto⁶.

La Entidad Ejecutora que solicite modificaciones a un proyecto APP, deberá solicitar el concepto favorable al DNP o la entidad de planeación territorial, para asegurar que, aún con la modificación solicitada, se mantiene la justificación de ejecutar el proyecto con el mecanismo de APP.

El DNP o la oficina de planeación territorial emitirá concepto sobre la viabilidad de ejecutar o no, a través de una APP el proyecto o la modificación presentada, previa aprobación de la valoración de las obligaciones contingentes⁷. Sólo los proyectos APP con concepto previo favorable del DNP o de la oficina de planeación territorial pueden ser sometidos a consideración de la autoridad encargada de autorizar compromisos de presupuesto público.

4 De acuerdo con lo establecido en la ley 1508 y los decretos reglamentarios 1610 y 100 de 2012 y 1467 de 2013

5 Resolución 3656 de diciembre 20 de 2012 expedida por el Departamento Nacional de Planeación.

6 Cada año al momento de aprobarse la meta de superavit primario para el sector público no financiero, consistente con el programa macroeconómico, el CONPES, previo concepto del CONFIS, definirá el límite anual de autorizaciones para comprometer vigencias futuras en proyectos APP.

7 Para todos los proyectos tanto a nivel nacional como territorial, las entidades deben presentar las valoraciones realizadas al MHCP para su aprobación.

› Banca de Segundo Piso o Estructurador Público

En el marco de la Ley 1508, para proyectos de nivel territorial, antes de presentar el proyecto al MHCP, se debe contar con la validación financiera de alguna de estas entidades. Algunas de las entidades que pueden efectuar estas autorizaciones son Findeter, Financiera de Desarrollo Nacional y Fonade.

› Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En el marco de la Ley 1508, varias unidades dentro del Ministerio deben realizar análisis de los proyectos a ejecutarse bajo el esquema de APP, previos a la presentación ante el CONFIS, para la aprobación de vigencias futuras. A continuación se hace una descripción de las tareas asignadas a cada una:

i. Dirección General de Presupuesto Público Nacional del MHCP

En el marco de la Ley 1508, la Dirección General de Presupuesto Público Nacional del MHCP, tiene como misión registrar los compromisos de vigencias futuras de cada sector para los proyectos que presentan las entidades ejecutoras del nivel central y actúa como secretario ejecutivo del CONFIS.

ii. Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional -Subdirección de Riesgos del MHCP-

La Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional a través de la Subdirección de Riesgos del MHCP, realiza la aprobación de la valoración de obligaciones contingentes y el plan de aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales presentada por la entidad ejecutora; en virtud del contrato derivado del esquema APP. Los planes de aportes respaldan las obligaciones contingentes, cuando los análisis determinan que son necesarios. Estos planes de aportes siempre deberán ser incorporados en el análisis de impacto fiscal de la Entidad Ejecutora y hacen parte del límite sectorial de APP's. Aún cuando los proyectos no requieran vigencias futuras para su ejecución, deben contar con esta aprobación, tanto para entidades de nivel Nacional como Territorial.

iii. Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional. Subdirección de Banca de Inversión del MHCP

La Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional a través de la Subdirección de Banca de Inversión del MHCP tiene como misión emitir

la no objeción de las condiciones financieras y las cláusulas contractuales que soportan las mismas.

› **Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres**

La Unidad de Gestión del Riesgo recibe de la entidad ejecutora la información sobre los análisis realizados en materia de amenazas y vulnerabilidad con ocasión de la ejecución del proyecto de APP.

En los capítulos IV a VII se presenta el rol de las diferentes entidades rectoras en cada etapa del ciclo de vida de un proyecto APP.

3.3 Organismos de Aprobación

Las Entidades de Aprobación, son organismos del Gobierno Nacional y Territorial que tienen la responsabilidad específica de emitir autorización de compromisos del presupuesto público para aquellos proyectos que requieran desembolsos de recursos públicos y así poder autorizar compromisos fiscales asociados a ellos.

En el marco de este manual los organismos de Aprobación y sus roles son los siguientes:

› **Consejo Nacional de Política Fiscal- CONFIS⁸:**

En el marco de la Ley 1508, el CONFIS tiene las siguientes responsabilidades:

- › Definir el escenario de consistencia fiscal acorde con la naturaleza de cada proyecto, evaluación del aporte presupuestal y disposición de recursos públicos.
- › Emitir concepto previo, para la definición de los cupos anuales sectoriales para la autorización de vigencias futuras para la ejecución de proyectos bajo el esquema de APP.
- › Otorgar el aval fiscal y aprobar las vigencias futuras para proyectos APP de la Nación y las entidades estatales del orden nacional. Para otorgar dicho aval se requiere contar con concepto favorable del Ministerio del ramo, del Departamento Nacional de Planeación, el registro en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional BPIN, en el RUAPP y contar con la no objeción sobre las condiciones financieras y las cláusulas contractuales que rigen las mismas.

⁸ Reglamentado mediante decreto 1610 del 30 de julio de 2013.

- › Aprobar aquellas adiciones de iniciativas públicas que impliquen un incremento en la proporción de desembolsos de recursos públicos respecto al valor inicial del contrato.

› Entidad competente de aprobación de vigencias futuras excepcionales⁹ en el Orden Territorial

La aprobación de vigencias futuras excepcionales para proyectos que se ejecuten bajo esquemas APP, deben tener concepto favorable de la oficina de planeación territorial o quien haga sus veces. Los proyectos deben estar registrados en el RUAPP, contar con el concepto de la Banca de Segundo piso o estructurador público y tener la aprobación de la valoración de obligaciones contingentes del MHCP.

Para el caso de proyectos regionales, la aprobación de vigencias futuras excepcionales corresponde a al Consejo Municipal o a la Asamblea Departamental, según sea Municipio o Gobernación, adicionalmente de acuerdo con la reglamentación vigente, estos proyectos deben declararse de importancia estratégica.

› Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES

En el marco de la ley 1508, el CONPES tiene las siguientes responsabilidades:

- › Definir el límite anual de autorizaciones para comprometer vigencias futuras para proyectos APP. Este límite se define anualmente al momento de aprobarse la meta de superávit primario para el sector público no financiero, el cual debe ser consistente con el programa macroeconómico.
- › Definir los cupos anuales sectoriales, para la autorización de vigencias futuras para la ejecución de proyectos bajo el esquema de APP.
- › Emitir concepto favorable, cuando la estructuración financiera de un proyecto requiera un plazo mayor a treinta (30) años.

› Consejo de Ministros

Emitir su concepto sobre los proyectos de iniciativa privada a nivel nacional cuyo presupuesto estimado de inversión sea superior a setenta mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (70.000 SMMLV) o cuando los ingresos anuales estimados del proyecto sean superiores a setenta mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (70.000 SMMLV), los cuales deben ser presentados por el ministerio del sector.

⁹ Ley 1483 de diciembre de 2011 y Decreto 2767 de diciembre de 2012

A manera de resumen se presentan las diferentes entidades públicas que participan en el ciclo institucional APP.

CUADRO 2.
ENTIDADES NIVEL NACIONAL

EJECUTORES	RECTORES	APROBACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • Ministerios • Entidades descentralizadas de orden Nacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerios • DNP • MHCP <ul style="list-style-type: none"> • DGPN • DGCPTN <ul style="list-style-type: none"> • Subd. Riesgos • Subd. Banca Inv • Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres 	<ul style="list-style-type: none"> • CONPES • CONFIS • Consejo de Ministros

CUADRO 3.
ENTIDADES NIVEL TERRITORIAL

EJECUTORES	RECTORES	APROBACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • Alcaldías y Departamentos • Entidades descentralizadas de orden territorial 	<ul style="list-style-type: none"> • Oficina de Planeación Territorial • CONFIS Territorial • Subdirección de Riesgos de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del MHCP • Banca de Segundo piso o Estructurador Público • Comité o Consejo Asesor • Unidad de Gestión de Riesgo de Desastres 	<ul style="list-style-type: none"> • Entidad Competente de aprobación de vigencias futuras excepcionales del Orden Territorial

4. Unidades Funcionales

La ley 1508 establece que la remuneración de la infraestructura en un proyecto APP está condicionada a la disponibilidad total de la infraestructura y el cumplimiento de niveles de servicio y estándares de calidad. Excepcionalmente, se pueden efectuar remuneraciones por etapas (Unidades Funcionales), sin tener la totalidad de la infraestructura disponible, cuando:

- › Cada etapa corresponda a una unidad funcional de infraestructura independiente y autónoma, es decir, que no requiera de infraestructura adicional para iniciar su operación o puesta en servicio. Adicionalmente, debe cumplir con los niveles de servicio y estándares de calidad previstos en el contrato.

- › El valor de inversión de dicha etapa sea igual o superior a 175.000SMLV

Debido a lo anterior, es necesario incluir dentro del contrato los indicadores de servicio para cada unidad funcional, donde se indique cuando está disponible, en servicio y por lo tanto el momento en que inicia la remuneración.

La definición de una unidad funcional no es irrelevante, ya que debe cumplir la condición de uso y prestar el servicio público contratado. Si hablamos por ejemplo de una vía de 500 kilómetros, una unidad funcional puede constituirse en un tramo de menor extensión que comunique algunas poblaciones, siempre y cuando permita la comunicación de éstas y la transitabilidad en cumpliendo los niveles de calidad y estándares de servicio contratados.

Por otro lado, no podemos decir que una obra en sí misma, es una unidad funcional, así su costo sea superior a 175.000 SMLV, cuando no cumple el objetivo de prestar el servicio de la infraestructura contratada. Así, se deben cumplir dos condiciones: i) el costo de la inversión debe ser superior a 175.000 SMLV y ii) Debe existir prestación de servicio la prestación del servicio. La construcción de infraestructura por si sola puede o no constituirse como unidad funcional, dependiendo de la condición de prestación del servicio y el valor¹⁰.

5. Mecanismos de Remuneración

En un proyecto de APP, los pagos provienen de las siguientes fuentes principales:

- › Explotación Económica del Proyecto
- › Desembolsos de Recursos Públicos
- › Una combinación de las dos anteriores

Los mecanismos de pago se estructuran de tal forma que permitan remunerar la inversión inicial, los costos de operación y mantenimiento, la rentabilidad del inversionista y en general todos los costos asociados al proyecto. Esta remuneración se define en función de la duración del contrato y la disponibilidad de los servicios a ser prestados, de acuerdo con los estándares de calidad establecidos en el contrato. Los mecanismos de pago generalmente utilizan los siguientes conceptos:

- › Disponibilidad de los servicios: definida en función de la posibilidad de uso y acceso, por parte de la autoridad y/o los usuarios de las instalaciones y servicios.

¹⁰ Sin embargo, en proyectos complejos, se ha establecido la definición de unidades funcionales asociadas a obras físicas como unidades funcionales, como es el caso del CONPES de 4G

- › Desempeño del proveedor: se relaciona con la calidad de los servicios y estándares de calidad recibidos.
- › Demanda de los usuarios: Se relaciona con la cantidad efectivamente demanda por los usuarios del servicio y por lo tanto lleva implícito un riesgo de variación futura en el nivel de ingreso esperado del proyecto.

El sistema de remuneración al sector privado debe ser estructurado bajo dos principios centrales:

- a. Que genere los incentivos al sector privado para proveer los servicios de manera eficiente y que dichos incentivos sean consistentes con la transferencia de riesgos.
- b. Que la transferencia de riesgos al sector privado no invalide ni encarezca la participación de los financiadores en el proyecto.

El aspecto más importante en la definición del sistema de pagos es el nivel de riesgos que asume el sector privado, por los riesgos que le transfiere el sector público. A mayor transferencia de riesgos es mayor la prima por riesgo que el sector privado cobrará al sector público.

La bancabilidad de los proyectos se hace más difícil, en la medida que los flujos que genere el proyecto para honrar el servicio de deuda tengan asociada una mayor incertidumbre. Por tanto, hay que lograr un equilibrio entre los riesgos que se transfieren al sector privado y su nivel de remuneración.

Para definir el sistema de remuneración es importante considerar, entre otras, las siguientes preguntas:

- › Son pagos condicionados en función al nivel de la demanda del servicio?
- › Son pagos que incorporan deducciones en el valor de remuneración por fallas en la provisión y la disponibilidad de los servicios contratados?
- › Son pagos que tienen deducciones por fallas en la calidad de la provisión de servicios contratados?

Así mismo los pagos que se definan se pueden comprometer de acuerdo con los siguientes esquemas:

- › El gobierno se compromete a través de un contrato a realizar pagos diferidos en función de la disponibilidad de la infraestructura construida por el sector privado.
- › La infraestructura contratada implica servicios de apoyo al servicio principal, por ejemplo labores administrativas (aseo y limpieza, seguridad, atención a usuarios, etc). En estos casos, el mecanismo de pago está determinado en función de la disponibilidad de la infraestructura y la cantidad entregada por el operador privado de los servicios de apoyo contratados.

Es muy importante definir los mecanismos de deducciones que se establezcan en el pago, por el incumplimiento con la disponibilidad de la infraestructura y/o los estándares de calidad establecidos para el servicio. Estos mecanismos deben ser incorporados de manera explícita en el mecanismo de pago seleccionado, los indicadores de cumplimiento de estándares de calidad, los tipos y grados de severidad de las deducciones a aplicar cuando se presente un incumplimiento, con el fin de evitar discusiones e indefiniciones con el sector privado.

Por ejemplo, en el caso de un hospital, existen áreas más importantes que otras donde el servicio de limpieza debe ser más riguroso. Por ejemplo en las salas de cirugía, es importante especificar el tiempo de corrección cuando se presenta una falla en este indicador.

De igual forma para el caso de un contrato APP en un establecimiento educativo, se puede establecer que el servicio de energía eléctrica debe tener un nivel de disponibilidad del 99%; si se estima un funcionamiento del establecimiento educativo de 200 días, entonces se permite un corte completo de energía máximo de tres días al año. En caso de que esto no se cumpla, el mecanismo de pago debe prever un descuento por incumplimiento. La periodicidad del pago de este tipo de servicios es generalmente mensual o trimestral y los reajustes de las tarifas son anuales en función de la evolución del Índice de Precios al Consumidor.

En contraste, en un esquema donde la participación del sector privado sea en la provisión de los servicios educacionales o en donde el tipo de servicio de apoyo esté directamente asociado a la cantidad de alumnos atendidos, el pago necesariamente debe estar ligado a dicho parámetro y a la calidad del servicio educativo. Por ejemplo, en un colegio donde el privado presta servicios educativos, el pago debe ser relacionado con el número de alumnos promovidos en cumplimiento estándares de calidad educativa, de acuerdo con evaluaciones realizadas por terceros (ICFES, Ministerio de Educación)

En el caso de los servicios de apoyo educacionales opcionales, no obligatorios y comerciales, los precios o las tarifas de los servicios no están regulados por la Entidad Ejecutora y siguen mecanismos competitivos de fijación de precios, en función de la demanda (cafetería, librería, arriendo de salas de clases, estacionamientos privados, entre otros).

A modo de ejemplo, un mecanismo general de pagos se muestra a continuación:

$$\text{Pago anual} = + \left[\sum_{i=1}^n \text{TAS}_i \times \frac{\text{IPC}_s}{\text{IPC}_0} + \sum_{i=1}^n \text{DRC} \times \frac{\text{IPC}_s}{\text{IPC}_0} + \sum_{k=1}^{n^*} \text{PU}_k \times \frac{\text{IPC}_s}{\text{IPC}_0} \text{NR} \right] * \text{IC} - [\text{Multas}]$$

DRC Desembolsos de Recursos Públicos¹¹

IPC₀ Índice de precios al consumidor en t=0

IPC_s Índice de precios al consumidor en t=S

TAS_i Tarifa Anual del Servicio i cobrada a los usuarios¹²

PU_k Precio Unitario del Servicio de Referencia k

NR Volumen real servicio de referencia k

IC Índice de Cumplimiento de los indicadores de servicio

Multas Corresponde a sanciones establecidas en el contrato para incumplimientos específicos de obligaciones a cargo del privado.

11 Dichos desembolsos estarán sujetos a la disponibilidad de la infraestructura

12 Corresponde a la explotación económica del proyecto por servicios que pueden ser obligatorios (tarifa de peajes) o accesorios (publicidad) no obligatorios, en todo caso la explotación económica de dichos servicios es parte de la fórmula de remuneración del contrato.

Los parámetros e indicadores para el cálculo del índice de cumplimiento están asociados a la categoría de las fallas como lo muestra el cuadro 4:

La fórmula de pago y su método de actualización debe estar incluida dentro del contrato, en el ejemplo que se muestra, el método de actualización es el índice de precios al consumidor, pero dependiendo del proyecto puede ser otro mecanismo (resolución tarifaria, TRM, etc.).

CUADRO 4.
PARÁMETROS E
INDICADORES

Categoría de la falla	Se refiere al impacto que tiene en la prestación del servicio. Por ejemplo en un hospital el impacto de un corte de energía no es el mismo en una sala de cirugía que en una sala de espera.
Tiempo de respuesta de la corrección	Consiste en el tiempo permitido para corregir la falla presentada. En el contrato se deben establecer unos tiempos máximos de respuesta o corrección de las fallas presentadas.
Categoría del servicio	Hace alusión al servicio que presta el contratista, es una falla en el servicio de limpieza, o en el de atención a usuarios, etc.
Propiedad del servicio	Existen servicios dentro del contrato que puede prestar el privado y otros que son misionales del público. Por ejemplo el cierre de la florería no tiene el mismo impacto que una falla en el sistema de atención a usuarios.

6. Aportes del Estado diferentes a los desembolsos de recursos públicos.

La ley 1508 establece que las entidades ejecutoras pueden realizar aportes que no constituyen desembolsos de recursos públicos, los cuales obedecen principalmente a bienes inmuebles requeridos para el desarrollo del objeto del proyecto. Por ejemplo, un lote, parte del mobiliario, estaciones de peaje, infraestructura de recaudo, etc.

Los aportes en especie, aún cuando no se consideran una fuente de retribución directa al contratista, sí representan un “menor costo del proyecto” o un esfuerzo financiero realizado previamente por la entidad ejecutora, que deberá ser valorado a precios de mercado y reflejarse en la estructuración financiera. En la práctica, el aporte en especie se verá reflejado en menores Desembolsos de Recursos Públicos o en menor plazo cuando el repago total es a través de explotación económica de la infraestructura.

La entidad ejecutora solo puede realizar este tipo de aportes, cuando los mismos tienen una relación directa con la implementación y puesta en marcha del proyecto de APP, es decir, que son necesarios para la ejecución del proyecto y tienen la condición de revertir en su totalidad al Estado, una vez finalice el plazo del proyecto.

Es importante, realizar un estudio de títulos cuando se trate de aportes correspondientes a bienes inmuebles, con el objetivo de evitar dificultades en la ejecución del proyecto, producto de limitaciones al dominio y usufructo. Es responsabilidad de la entidad estatal definir el mecanismo mediante el cual el bien inmueble que se entrega al proyecto se constituya en una fuente que facilite la ejecución del mismo y no sea un obstáculo para su desarrollo.

7. Reversión de la infraestructura

Uno de los aspectos fundamentales que asegura la continuidad de la prestación del servicio público una vez ha finalizado el contrato con el privado, es la preparación por parte de la entidad ejecutora del recibo de la infraestructura.

La entidad ejecutora debe establecer en el contrato las condiciones de entrega y transferencia de los elementos y bienes directamente afectos a la prestación del servicio y el estado en el que los mismos revertirán al finalizar el plazo del respectivo contrato, sin que por ello deba efectuarse compensación alguna al privado, y excluirá los elementos y bienes que por su estado o naturaleza no se considere conveniente revertir.

Es importante mencionar que para el caso de aportes en especie, todos los bienes deben revertir a la entidad ejecutora al término del contrato, por lo cual para estos no aplica la consideración anterior.

Estos son algunos de los aspectos a tener en cuenta en el proceso de reversión:

- › Inicio de empalme entre el sector privado y la entidad ejecutora.
- › Definir las labores de la interventoría, en términos del apoyo en el proceso de reversión y la revisión del estado de los elementos.
- › Definir el tiempo previo a la terminación del contrato para iniciar esta labor.
- › Definir la calidad y las condiciones en las cuales se deben recibir los bienes y la infraestructura.
- › Métodos de medición de las condiciones y de la calidad de la infraestructura.
- › Pólizas y/o garantías que se exigirán al privado una vez entregada la infraestructura.
- › Informes sobre las condiciones financieras de la finalización del contrato.
- › Informes sobre el patrimonio autónomo y las cuentas del proyecto.
- › Certificaciones de pago de impuestos sobre toda la infraestructura y el proyecto.
- › Avalúos actualizados de la infraestructura

8. Análisis de Relicitación

En la Ley 1508 se establece la obligación para la entidad ejecutora realizar los estudios que le permitan determinar la conveniencia de relícitar el proyecto o revertirlo a la Nación, como mínimo dos años antes de la terminación del contrato APP o para las concesiones existentes.

Este análisis debe determinar, la capacidad de la entidad ejecutora para continuar con la prestación del servicio, con el mismo nivel de calidad y estándares de servicio actual. Los dos años deben servir para que la entidad se prepare con antelación para revisar su capacidad de recibir el proyecto o relícitarlo.

En el caso de recibirlo, la entidad ejecutora debe:

1. Organizar un equipo destinado a la prestación del servicio
2. Realizar los contratos que se requieran con terceros para la prestación de los servicios.
3. Incluir en el presupuesto de la entidad los recursos necesarios para la ejecución del proyecto.

En el caso de relícitarlo:

1. Incluir en el presupuesto de la entidad los recursos requeridos, para la contratación de los estructuradores, la interventoría y los eventuales pagos que deba realizar al privado en el largo plazo.
2. Contratar la estructuración del proyecto.
3. Realizar la licitación del mismo, que debería buscar un empate entre la fecha de inicio del nuevo contrato y la terminación del actual.

9. Precalificación

En la ley 1508 de 2012, se estableció la posibilidad de usar un sistema de precalificación, que permita la participación del sector privado en el debate y optimización de la definición de las condiciones de ejecución, en proyectos que por su complejidad requieran de estudios adicionales antes del inicio de la licitación.

Dicho mecanismo sólo aplica para aquellos proyectos de Asociación Público Privada de iniciativa pública cuyo costo estimado sea superior a setenta mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (70.000 SMMLV).

En los sistemas de precalificación, una de las principales ventajas consiste en evitar sobre-costos y retrasos en la ejecución de proyectos por discusiones sobre los diseños o condiciones técnicas finales.

Dentro del proceso de precalificación se conformará una lista de precalificados que estará compuesta como mínimo por dos (2) y máximo por diez (10) integrantes. En caso de existir más de diez (10) oferentes que cumplan los requisitos habilitantes para conformar la lista limitada de precalificados, se seleccionarán los diez mediante el mecanismo de sorteo. En caso de no lograr integrar la lista con al menos dos interesados, la entidad estatal analizará la conveniencia y posibilidad de continuar con el proceso y podrá por una sola vez más, integrar la lista de precalificados, o completar los estudios y finalizar la estructuración, para realizar la selección mediante licitación pública abierta.

Algunas recomendaciones que la Entidad Ejecutora debería tener en cuenta en el proceso de precalificación son:

1. Establecer una clara estructura de gobierno del proyecto. Los roles y responsabilidades de cada una de las personas involucradas en el mismo, y en particular en el proceso de la precalificación, deben definirse grados de autoridad y autonomía para la toma de decisiones.
2. Cuando la Entidad Ejecutora no cuente con las capacidades físicas y/o profesionales necesarias para enfrentar el proceso de precalificación, para el análisis de estudios complementarios y discusión de documentos técnicos, las falencias deben ser identificadas y resueltas, a través de apoyo de otras entidades del sector público como Ministerios Sectoriales o personal externo.

3. Tener una clara visión acerca de la distribución de riesgos que se pretende establecer entre el Sector Público (Entidad Ejecutora) y el Sector Privado (Proveedor). Los análisis realizados en la precalificación, pueden cambiar esta distribución de riesgos sustentado en aspectos técnicos, económicos o legales.
4. Las posibilidades de variación futura del proyecto (durante la vida del contrato) deben ser exploradas, e incorporar los mecanismos para enfrentar el cambio, estableciendo en lo posible mecanismos de cobertura. En aquellos casos en que dichas variaciones "auto-reguladas" no sean factibles, o no sean legal o financieramente posibles, la decisión tomada y las razones que la soportan deberán también quedar expresamente establecidas.

Previo a la apertura del proceso de precalificación la Entidad Ejecutora debe contar con la siguiente información:

1. Nombre y descripción completa del proyecto que incluye:
 - 1.1 Diagnóstico actualizado que describa la situación actual del bien o servicio público.
 - 1.2 Descripción general del proyecto.
2. Alcance del proyecto:
 - 2.1. Descripción de la necesidad a satisfacer.
 - 2.2. Población beneficiada.
 - 2.3. Actividades o servicios que asumiría el inversionista.
 - 2.4. Estudios de Demanda en etapa de prefactibilidad.
 - 2.5. Cronograma general y plan de inversiones de las etapas de construcción y operación y mantenimiento del proyecto, según corresponda.
3. Diseño mínimo en etapa de prefactibilidad:
 - 3.1. Descripción y estado de avance de los estudios disponibles de ingeniería, los cuales deberán estar mínimo en etapa de prefactibilidad. Los estudios deberán ser anexados.
 - 3.2. Cronograma de desarrollo de estudios y diseños.

4. Especificaciones del proyecto:
 - 4.1. Diseño conceptual de la estructura de la transacción propuesta identificando actores financieros, operativos y administrativos involucrados.
 - 4.2. Identificación de factores que afectan la normal ejecución del proyecto entre otros, factores sociales, ambientales, prediales o ecológicos y propuesta inicial de mitigación de la potencial afectación para darle viabilidad al proyecto.
5. Costo estimado:

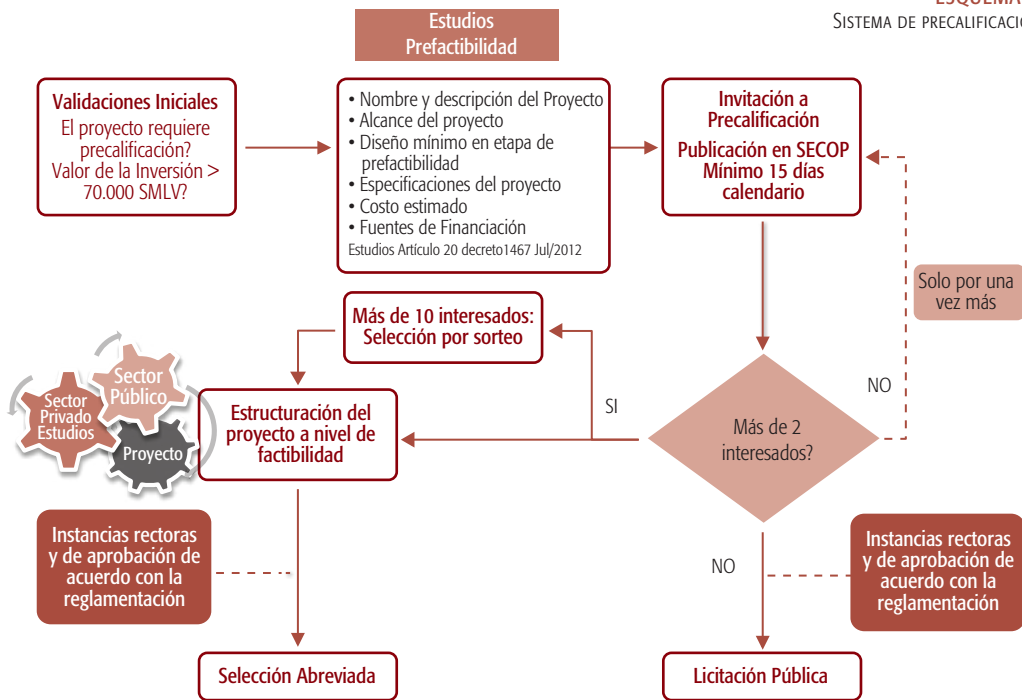
Estimación inicial de costos de inversión, operación y mantenimiento y sus proyecciones.
6. Fuente de financiación:
 - 6.1. Estimación inicial de los ingresos operacionales del proyecto y sus proyecciones.
 - 6.2. Estimación preliminar de la necesidad de contar con desembolsos de recursos públicos.
 - 6.3. Identificación y estimación de las potenciales fuentes de financiación.
7. La fecha y hora límite así como el lugar físico o electrónico para presentar la manifestación de interés.
8. La indicación de los requisitos mínimos habilitantes que se exigirán para la precalificación, que serán al menos capacidad jurídica, capacidad financiera o de financiación y experiencia en inversión o estructuración de proyectos.

La invitación deberá ser publicada en el SECOP (Sistema Electrónico de Contratación Pública) y contemplar un plazo mínimo de quince (15) días calendario contados a partir de su publicación, para que los interesados presenten las respectivas manifestaciones de interés.

Una vez la entidad ejecutora haya finalizado la precalificación, deberá someter el proyecto a las instancias rectoras y de aprobación establecidas en la reglamentación, para las revisiones técnicas, y aprobaciones requeridas antes de iniciar el proceso de licitación.

De manera resumida se muestra el proceso de precalificación

ESQUEMA 2.
SISTEMA DE PRECALIFICACIÓN



10. Aspectos de Contratación

En cuanto los mecanismos de contratación, la Ley APP no modificó los procedimientos de selección definidos en el Estatuto de Contratación Pública, sin embargo sí definió algunas particularidades respecto a las concesiones existentes y condiciones específicas. A continuación, se resumen algunos aspectos referentes al régimen contractual para estos proyectos:

1. Las concesiones vigentes a la fecha de la expedición de la ley 1508 se rigen por las normas vigentes al momento de la celebración, con excepción de las prórrogas y adiciones que se rigen por lo contenido en la ley 1508¹³.
2. Las reglas para los procesos de selección se rigen por la ley 80 y 1150, con excepción de las particularidades definidas en la ley. (Precalificación).
3. Las entidades de naturaleza pública o mixta regidos por la ley 80 de 1993, 1150 de 2007 y 489 de 1998 se rigen por la ley 1508, por lo cual se aplican los procedimientos descritos en este manual.

¹³ En el artículo 39 de la ley 1508, se deroga el párrafo 2 del artículo 32 de la ley 80 de 1993 y el artículo 28 de la ley 1150 de 2007.

4. Todos los recursos del proyecto se deben manejar a través de un patrimonio autónomo constituido por el contratista, integrado por todos los activos y pasivos del proyecto. Una vez constituido el patrimonio autónomo la fiduciaria debe reportar a la Unidad de Información y Análisis Financiero UIAF.
5. En caso de incumplimiento del contratista los financiadores podrán continuar con la ejecución del contrato.
6. La elaboración de estudios, la evaluación de proyectos de iniciativa privada y las interventorías para este tipo de proyectos se pueden contratar mediante el procedimiento de selección abreviada de menor cuantía. Cuando el valor es menor al 10% de la menor cuantía para la entidad ejecutora correspondiente, el procedimiento para la contratación será el de mínima cuantía que se rige por el decreto 734 de 2012.

IV

PROCEDIMIENTO

Serán elegibles como potenciales proyectos APP aquellos proyectos que cumplan con las siguientes condiciones:

- › El sector privado será el responsable del 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.
- › El monto de Inversión del proyecto debe ser superior a seis mil (6000) SMMLV.
- › El derecho al recaudo de recursos por la explotación económica del proyecto, a recibir desembolsos de recursos públicos o a cualquier otra retribución, está condicionado a la disponibilidad de la infraestructura, al cumplimiento de niveles de servicio, y estándares de calidad en las distintas etapas del proyecto.

Los criterios generales sobre los cuales se basan los procesos y procedimientos, para analizar la viabilidad de abordar un proyecto mediante el esquema APP, son los siguientes:

- › La Entidad Ejecutora o el originador de un proyecto, debe realizar los estudios requeridos en la ley 1508 y sus decretos reglamentarios, así como todos aquellos que considere necesario para poder realizar la implementación del proyecto, los cuales deben ser sometidos a consideración de las Entidades Ejecutoras, Entidades Rectoras y Organismos de Aprobación.
- › Los documentos contractuales deben tener los fundamentos que sustentan la aprobación del proyecto en la modalidad APP y los demás pronunciamientos que hayan hecho las entidades rectoras en el proceso de aprobación.
- › En caso que el proceso de selección derive en una adjudicación, la Entidad Ejecutora procederá a la firma del contrato APP y se avanzará a la fase de fiscalización del contrato.

- En la fase de fiscalización del contrato, la Entidad Ejecutora debe presentar a las entidades rectoras y de organismos de aprobación las modificaciones contractuales que impliquen cambios en las vigencias futuras, recursos adicionales, aportes en especie, modificación del plazo o en la distribución de riesgos del proyecto, antes de la firma del documento de modificación.

La fiscalización del contrato por parte de la Entidad Ejecutora tendrá énfasis en verificar el cumplimiento de los estándares de calidad y niveles de servicio establecidos en éste, el cual determinará el pago que se realizará a la empresa proveedora del servicio.

ESQUEMA 3.
PROCEDIMIENTO GENERAL DE ESQUEMA APP¹⁴



Si el proyecto requiere o no desembolsos de recursos públicos o la implementación del mismo es una iniciativa privada o iniciativa pública, existen particularidades propias de los procesos de aprobación y licitación, las cuales se describen en los siguientes capítulos.

¹⁴ Para el caso que no se requieran aportes públicos, no es necesario realizar el paso de revisión de las cláusulas contractuales y la solicitud de vigencias futuras.

V

INICIATIVA PÚBLICA CON RECURSOS

Corresponde a proyectos estructurados por el sector público, que requieren parcial o totalmente desembolsos de recursos públicos.

A continuación se describen en detalle los pasos que debe realizar la entidad ejecutora y las aprobaciones requeridas para la licitación y contratación del proyecto.

1. Identificación y Preselección

1.1 Validaciones Iniciales

Para el caso de entidades del orden territorial se debe verificar:

- › Que el proyecto se encuentre dentro de los planes de desarrollo territoriales
- › Que la entidad cumpla con las condiciones establecidas en el artículo 27 de la Ley 1508, es decir los límites de gasto y deuda establecidos en la Ley 358 de 1997, 617 de 2000 y 819 de 2003¹⁵
- › Que no hayan transcurrido los 3 primeros años de gobierno del respectivo alcalde o gobernador

Una vez la entidad ha validado las condiciones previas debe proceder a ejecutar los estudios previos.

1.2 Estudios Preliminares

Se refiere a las acciones de inscripción del proyecto en los sistemas de información a nivel central y regional y a los análisis previos que deben realizarse en la ejecución de proyectos de Asociación Público Privada.

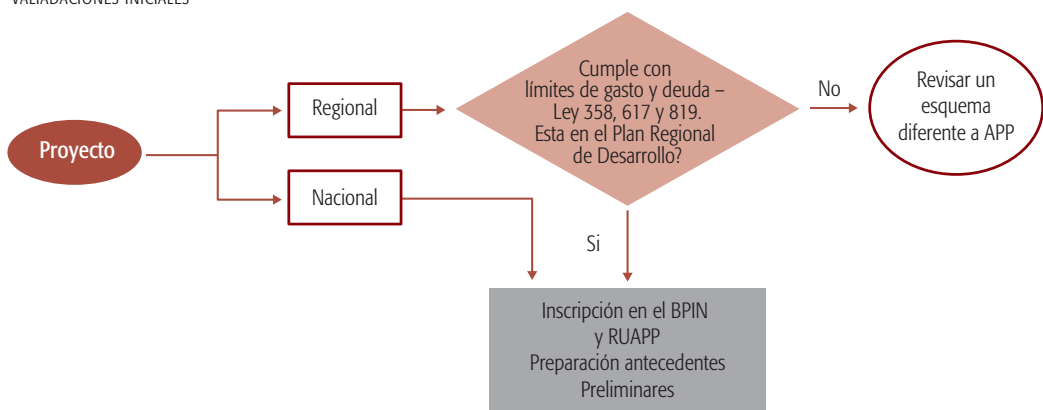
- › **Elaboración e Inscripción de la Ficha BPIN:** La inscripción en la ficha BPIN debe hacerse de conformidad con lo establecido por el Departamento Nacional de Planeación, para el caso de entidades del orden territorial corresponde al banco de programas y proyectos del respectivo municipio o departamento.

¹⁵ Esto aplica solo en el caso que requiera Desembolsos de Recursos Públicos para su ejecución

- › **Inscripción en el RUAPP:** Se debe registrar, de conformidad con lo establecido por el Departamento Nacional de Planeación.
- › **Preparación de Antecedentes Preliminares:** Estos documentos corresponden a un análisis inicial del proyecto y su capacidad para solucionar la necesidad que justifica su implementación, dentro de este análisis se debe incluir, entre otras, la siguiente información:
 - › Un diagnóstico que describa la situación actual “sin proyecto”, el problema que se requiere solucionar, población afectada, intentos de solución anteriores.
 - › El objetivo del proyecto asociado con la solución del problema planteado
 - › Una descripción del proyecto que incluya costos iniciales, formas de financiamiento principales riesgos, diseño conceptual de la transacción propuesta, descripción del equipo de trabajo del proyecto.
 - › Descripción de los estudios disponibles.
 - › Listado de Estudios a contratar y sus fuentes de financiación.

Una vez la entidad cuente con los antecedentes preliminares, la aprobación y validación de la ficha BPIN y la inscripción del proyecto en el RUAPP, deberá continuar con la preparación de documentos previos para iniciar el proceso de selección.

ESQUEMA 4.
VALIDACIONES INICIALES



2. Estructuración Proyecto

Antes de iniciar proyecto, la entidad ejecutora debe solicitar concepto previo de disponibilidad en el cupo sectorial ante el Ministerio u órgano cabeza del sector, para que se verifique si la iniciativa puede estar contenida dentro del monto límite sectorial definido por el CONPES¹⁶.

2.1 Precalificación

Para proyectos cuyo costo estimado sea superior a 70.000 SMMLV la entidad ejecutora puede optar por el proceso de precalificación, que permite la participación del sector privado en el debate y optimización de las condiciones de ejecución. En este caso, se procede de acuerdo con lo establecido en el capítulo III de este documento, y luego se presenta por parte de la entidad ejecutora los documentos ante las instancias rectoras y de aprobación¹⁷.

2.2 Documentos previos al proceso de selección

Antes de iniciar el proceso de selección, la Entidad Ejecutora debe preparar los documentos contractuales y realizar los estudios establecidos en el artículo 11 de la ley 1508 de 2012 y su decreto reglamentario, de acuerdo con la estructura del proyecto inscrito en la ficha BPIN y en el RUAPP (ver esquema 5). Los estudios son los siguientes:

› Estudios de Proyecto

La entidad ejecutora debe proceder a la elaboración, en etapa de factibilidad, de los estudios técnicos, socioeconómicos, ambientales, prediales, financieros y jurídicos acordes con el proyecto, la descripción completa del proyecto incluyendo diseño, construcción, operación, mantenimiento, organización o explotación del mismo, el modelo financiero detallado y formulado que fundamente el valor del proyecto, la descripción detallada de las fases y duración del proyecto y justificación del plazo del contrato. El modelo financiero estatal tendrá reserva legal.

› Beneficio Social

Consiste en la evaluación costo-beneficio del proyecto, analizando su impacto social económico y ambiental sobre la población directamente afectada, evaluando los beneficios socioeconómicos esperados, el cual debe ser acorde con la información registrada en la ficha BPIN.

16 Reglamentado mediante decreto 1610 del 30 de julio de 2013.

17 Previo al llamado a precalificación la entidad ejecutora deberá solicitar el concepto previo de disponibilidad de cupo sectorial, de acuerdo con el decreto 1610 de 2013.

› **Justificación de utilizar el mecanismo de Asociación Público Privada**

De acuerdo con los parámetros definidos por el DNP¹⁸, se debe elaborar una justificación que demuestre que la modalidad de Asociación Público Privada es la más eficiente para la ejecución del proyecto, comparada con la provisión pública tradicional.

› **Análisis de Amenaza y Vulnerabilidad**

Se debe realizar un análisis de las posibles amenazas y vulnerabilidad del proyecto respecto a la ocurrencia de desastres naturales, con el fin de garantizar la no generación o reproducción de condiciones de riesgo de desastre. Dicho análisis debe ser acorde con la metodología de evaluación de proyectos establecida por el DNP y se deberán informar los resultados de dicho análisis a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

› **Análisis de Riesgos**

Consiste en la tipificación, estimación y asignación de los riesgos, posibles contingencias, la elaboración de la respectiva matriz de riesgos asociados al proyecto, de acuerdo con la naturaleza del mismo y la valoración de los pasivos contingentes derivados de la estructura de riesgos propuesta. Las metodologías¹⁹ para la estimación del valor de las obligaciones contingentes son expedidas por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La aprobación de la valoración de obligaciones contingentes está enmarcada en la Ley 448 de 1998 y es obligatoria para todas las entidades del orden Nacional y territorial que desarrollen proyectos que requieran o no Desembolsos de Recursos Públicos para su ejecución.

En caso que la entidad haya optado por llevar a cabo un proceso de precalificación, durante el cual se complementen los estudios realizados por la misma entidad, se podrá utilizar dicha información para los análisis anteriormente mencionados.

Con base en los estudios citados anteriormente, la entidad debe proceder a elaborar el pliego de condiciones y el modelo de contrato para presentarlo conjuntamente con estos estudios ante las entidades rectoras y de aprobación antes de apertura del proceso de selección. A continuación se hace una enumeración de dichos documentos:

18 Establecidos mediante la resolución 3656 de 2012

19 Las metodologías están publicadas en la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/credito-ydeudapublicos/Riesgo>

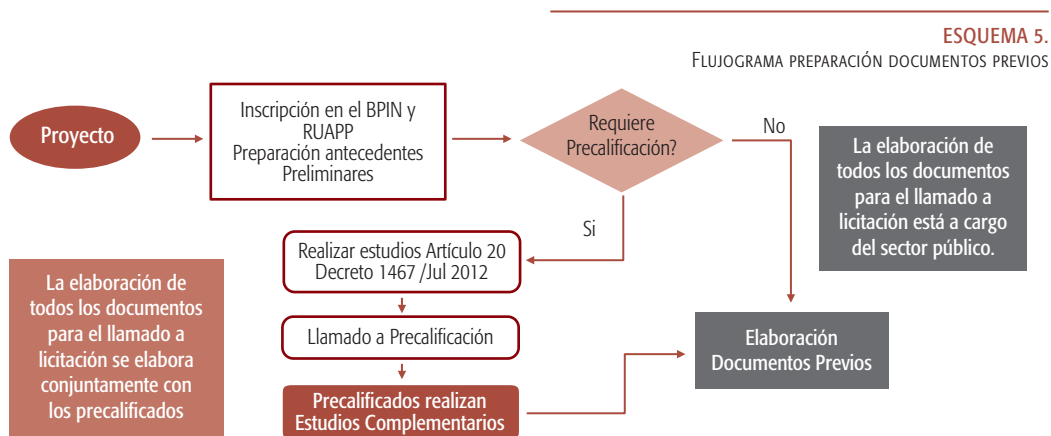
2.3 Pliego de Condiciones

El Pliego de Condiciones debe contener entre otros, los requerimientos de los licitantes, los documentos que rigen la licitación, los mecanismos de comunicación con los licitantes. En el anexo 1 se incluye un listado con una sugerencia de la estructura a considerar en la elaboración de los pliegos.

2.4 Contrato

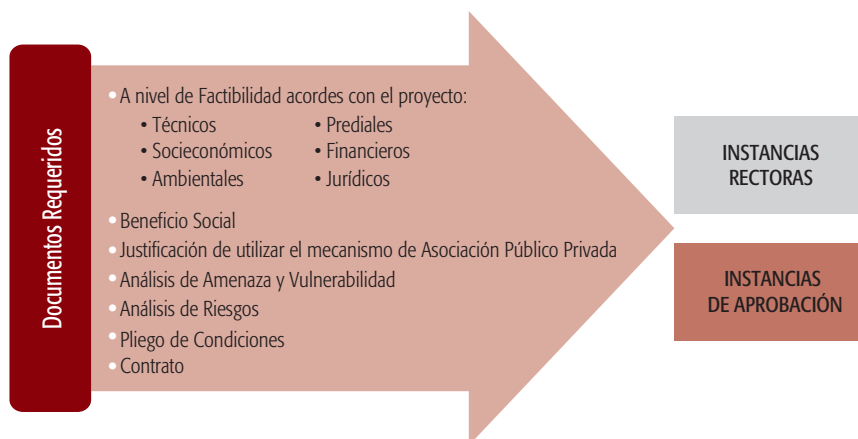
El contrato es la ley de las partes, se recomienda tener una estructura clara y ordenada que establezca las obligaciones y derechos de cada una de las partes, los riesgos transferidos y retenidos, la fórmula de remuneración, los indicadores de servicio, los mecanismos de solución de controversias, las garantías exigidas, entre otros aspectos. Adicionalmente, debe contener anexos técnicos o de cualquier otra índole que permitan identificar cada aspecto que regula el proyecto. En el anexo 2 se presenta un listado a considerar en la estructura del contrato. La entidad ejecutora debe realizar la estructuración del proyecto elaborando todos los estudios y documentos que le permitan determinar las condiciones finales del mismo para continuar con su aprobación.

A continuación se presenta un flujograma de los principales pasos a seguir para la elaboración de los Documentos previos a la apertura del proceso de selección.



Al Final de esta Etapa, la entidad ejecutora deberá contar con todos los estudios y documentos mencionados para presentarlos a las instancias rectoras y de aprobación. La entidad ejecutora puede elaborar directamente los estudios o con el concurso del sector privado, en caso de optar por el sistema de precalificación. A continuación se presenta un resumen de los documentos que se deben elaborar durante esta etapa.

ESQUEMA 6.
DOCUMENTOS
REQUERIDOS
ESTRUCUTRACIÓN



3. Aprobaciones y Requerimientos Presupuestales

3.1 Conceptos Previos

A continuación se describe los conceptos previos que debe solicitar la entidad ejecutora y Conceptos Previos a la apertura del proceso de selección

3.1.1 Procesos de Nivel Nacional

› Ministerio Sectorial

Emitir concepto previo favorable sobre el proyecto APP. El Ministerio Sectorial debe pronunciarse sobre el proyecto que se presentará luego a las siguientes instancias de rectoras y de aprobación.

Concepto previo de disponibilidad en el cupo, para que se verifique si la iniciativa puede estar contenida en el monto límite sectorial definido por el CONPES.

Cuando un proyecto se requiera ejecutar por unidades funcionales, se debe contar con el concepto favorable del Ministerio u órgano cabeza del sector, el cual cuando sea el caso, debe incluir la evaluación técnica favorable sobre el derecho a retribución por unidades funcionales de infraestructura.

› Presentación a la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres

De conformidad con lo establecido en el artículo 38 del decreto 1467 del 6 de julio de 2012, la entidad ejecutora debe informar a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres sobre los análisis realizados en materia de

amenazas y vulnerabilidades con ocasión de la ejecución del proyecto de Asociación Público Privada. La anterior documentación, deberá servir como insumo de las coberturas del proyecto frente a los riesgos generados por eventos de origen natural.

› **Solicitud de Aprobación de la valoración de Obligaciones Contingentes**

La entidad ejecutora debe solicitar ante la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la aprobación de la valoración de obligaciones contingentes, anexando a la solicitud de aprobación los documentos necesarios de conformidad con la Ley 448 de 1998 y su Decreto reglamentario, para lo cual, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público publicará en su página de internet la lista de documentación requerida.

La Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se pronunciará sobre la aprobación de la valoración de obligaciones contingentes dentro de los treinta 30 días hábiles siguiente de la radicación de la respectiva solicitud.

De no ser aprobada la valoración de obligaciones contingentes, la entidad estatal competente procederá a efectuar los ajustes correspondientes dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la notificación respectiva, si ello fuere posible, de conformidad con los lineamientos efectuados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Una vez sea nuevamente radicada la solicitud para la aprobación de la valoración de obligaciones contingentes con los ajustes solicitados, la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se pronunciará dentro del término establecido en el inciso anterior.

Cualquier modificación o ajuste sobre la valoración de obligaciones contingentes aprobada que implique un cambio en el esquema de tipificación, estimación y asignación de riesgos obligará a la entidad estatal competente a iniciar nuevamente todo el proceso de valoración de obligaciones contingentes.

› **Análisis de la modalidad de Ejecución del Proyecto**

El DNP verificará de acuerdo con la normatividad expedida para el efecto²⁰, que el proyecto genere valor por dinero bajo la modalidad de contratación de APP versus la obra pública tradicional, para lo cual se utilizara la metodología publicada por esta entidad.

20 Resolución 3656 de diciembre 20 de 2012 expedida por el Departamento Nacional de Planeación.

› **Concepto Previo de Condiciones Financieras y las Cláusulas Contractuales.**

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público previa presentación del proyecto ante el CONFIS para solicitud de vigencias futuras, deberá evaluar las condiciones financieras del contrato y las cláusulas que soportan las mismas, para lo cual la entidad ejecutora deberá presentar el proyecto con las aprobaciones previas para la solicitud de no objeción a dichas condiciones financieras.

3.1.2 Procesos de Nivel Territorial:

› **Oficina de Planeación Territorial**

Emitir concepto previo favorable sobre el proyecto APP. La oficina de Planeación Territorial debe pronunciarse sobre el proyecto que se presentará luego a las siguientes instancias de rectoras y de aprobación.

› **Presentación a la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres:**

Es el mismo procedimiento que para el nivel nacional.

› **Entidad Financiera de Segundo Piso o Estructurador Público**

En el caso de proyectos a nivel territorial, antes de presentar el proyecto al MHCP para la aprobación de la valoración de obligaciones contingentes, se debe contar con la validación financiera de alguna entidad que cumpla con la condición de ser estructurador público o Banco de de segundo piso. Estas entidades pueden ser: Findeter, Fonade o la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN)

› **Solicitud de Aprobación de la valoración de Obligaciones Contingentes.**

Es el mismo procedimiento que para el nivel nacional.

› **Análisis de la modalidad de Ejecución del Proyecto**

La oficina de Planeación territorial verificará de acuerdo con la normatividad expedida para el efecto²¹, que el proyecto genere valor por dinero bajo la modalidad de contratación de APP versus la obra pública tradicional, para lo cual se utilizara la metodología publicada por el DNP.

Al final de esta etapa, la entidad ejecutora deberá contar con los conceptos favorables de las instancias rectoras contenidos en el esquema 7, antes de presentar la solicitud a las instancias de aprobación:

21 Resolución 3656 de diciembre 20 de 2012 expedida por el Departamento Nacional de Planeación.



3.2 Instancias de Aprobación

3.2.1 Nivel Nacional

CONFIS: Una vez la entidad cuente con los estudios mencionados y los conceptos de las entidades rectoras, solicitará a la Dirección General de Presupuesto General de la Nación su presentación ante el CONFIS para que esta instancia evalúe el otorgamiento del aval fiscal y la autorización de vigencias futuras del proyecto.

CONPES: En el caso de que el proyecto por sus condiciones y naturaleza requiera de un plazo mayor treinta (30) años, límite establecido por la ley 1508; antes de su presentación al CONFIS se debe presentar la justificación ante el CONPES para que este otorgue concepto favorable sobre el plazo de ejecución del proyecto.

3.2.2 Nivel Territorial

A nivel territorial, la entidad ejecutora una vez cuente con los estudios, documentos y conceptos de las entidades rectoras deberá solicitar la aprobación de vigencias futuras excepcionales ante las entidades del orden territorial que tengan la competencia de aprobación de estos compromisos.

A nivel nacional y territorial, cuando el proyecto requiera la cesión de alguna tarifa regulada, es necesario incluir las aprobaciones requeridas y revisar las autorizaciones que deba solicitar la entidad ejecutora a otras entidades estatales.

4. Licitación y Adjudicación

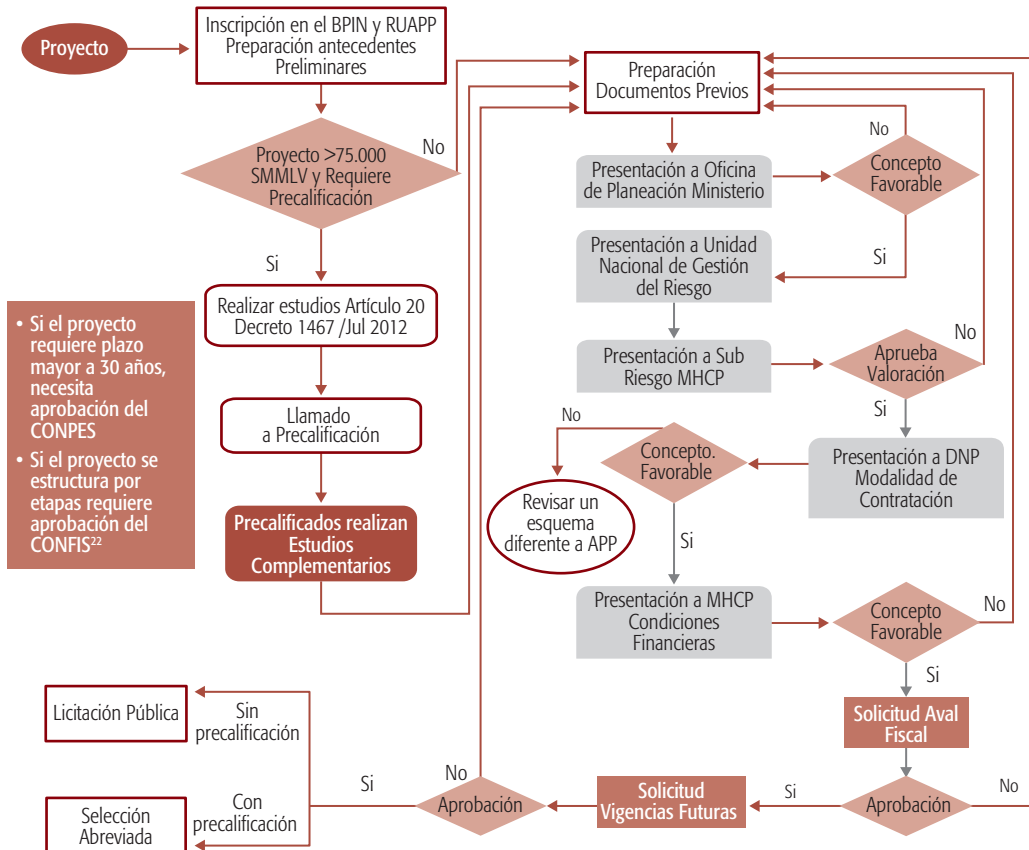
Cuando el proyecto se estructure sin precalificación, la licitación y adjudicación corresponde a una licitación pública de acuerdo con lo contenido en la Ley 80 y la Ley 1150.

Cuando el proyecto se estructure con precalificación, el proceso de selección se adelantará con los precalificados a través del procedimiento de selección abreviada de menor cuantía de acuerdo con lo contenido en la Ley 80 y la Ley 1150.

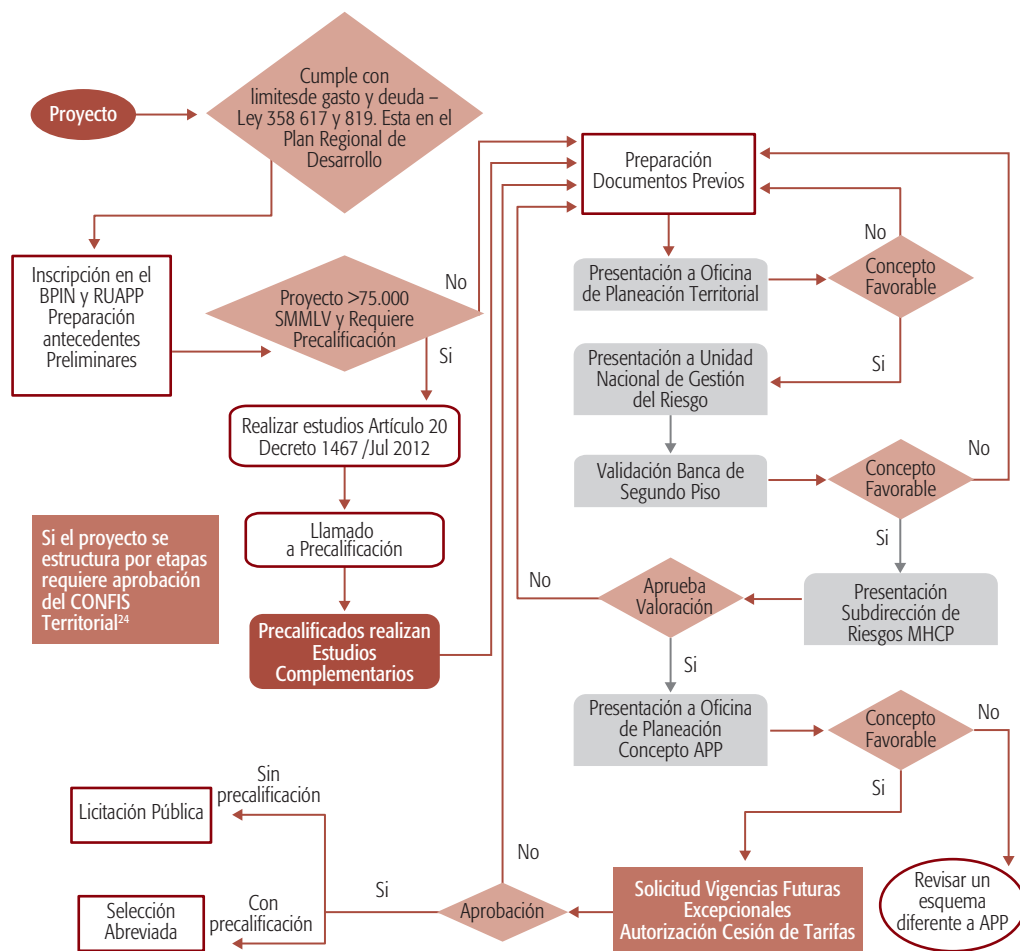
A se detalla de manera gráfica el camino institucional para la aprobación de un proyecto que requiera recursos públicos para su ejecución.

ESQUEMA 8.

INICIATIVA PÚBLICA CON RECURSOS PÚBLICOS A NIVEL NACIONAL



22 De acuerdo con el decreto 301 de 2014 la aprobación para retribuir por etapas está a cargo del Ministerio u órgano cabeza del sector.



23 Para el caso de entidades territoriales, una vez celebrado el contrato, debe registrarse ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y reportarse en el Formulario Único Territorial FUT.

24 De acuerdo con el decreto 301 de 2014 la aprobación para retribuir por etapas está a cargo del Ministerio u órgano cabeza del sector.

VI

INICIATIVA PÚBLICA SIN RECURSOS PÚBLICOS

Corresponde a proyectos estructurados por el sector público, que no requieren desembolsos de recursos públicos, entendidos como erogaciones del Tesoro Nacional provenientes del Presupuesto General de la Nación, del Presupuesto de las Entidades Territoriales o de otros Fondos Públicos, tales como regalías.

Para los efectos previstos en la Ley 1508 de 2012, los recursos generados por la explotación económica del proyecto no se encuentran comprendidos dentro de la anterior categoría.

Cualquier pago que deba hacer el sector público al sector privado, a través de la autorización de vigencias futuras se entiende como un desembolso de recursos públicos. El Fondo de Contingencias de Entidades estatales es un fondo público.

Los desembolsos de recursos públicos estarán ligados al cumplimiento de niveles de servicio y estándares de calidad prestados y no a los insumos necesarios para la prestación de los mismos. En cada contrato se definirán las condiciones particulares de los pagos del Tesoro Nacional provenientes del Presupuesto General de la Nación, del Presupuesto de las Entidades Territoriales, entidades Descentralizadas, o de Otros Fondos Públicos.

A continuación se describe en detalle los pasos que debe realizar la entidad ejecutora y las aprobaciones requeridas para la licitación y contratación del proyecto y se presenta un resumen general a nivel nacional en el esquema 10 y nivel territorial en el esquema 11.

1. Identificación y Preselección

1.1 Validaciones Iniciales

Aplica el mismo procedimiento definido en el capítulo anterior y en el esquema 4.

Una vez la entidad ha validado las condiciones previas debe proceder a ejecutar los estudios previos.

1.2 Documentos Previos a la Licitación

En esta fase la Entidad Ejecutora procede a la preparación de los documentos contractuales, acorde con la estructura del proyecto inscrito el RUAPP. Antes de iniciar el proceso de selección debe contar con los estudios establecidos en el artículo 11 de la ley 1508 de 2012.

2. Estructuración Proyecto

Este paso se realiza de la misma manera que para el orden nacional (ver esquema 5) usando el sistema de precalificación en caso de que la entidad lo considere necesario.

En cuanto la entidad competente cuente con los estudios y documentos requeridos, procederá a presentar el proyecto a las respectivas instancias rectoras y de aprobación, los cuales corresponden a lo contenido en el esquema 6 del capítulo anterior.

3. Aprobaciones y Requerimientos Presupuestales

3.1 Conceptos Previos

3.1.1 Procesos de Nivel Nacional

Los conceptos previos para iniciativas públicas sin recursos públicos, no varían en la medida que no requieren la aprobación de vigencias futuras. A continuación se enuncian los conceptos requeridos:

- › Ministerio Sectorial
- › Presentación a la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres
- › Solicitud de Aprobación de la valoración de Obligaciones Contingentes
- › Análisis de la modalidad de Ejecución del Proyecto

3.1.2 Procesos de Nivel Territorial

- › Oficina de Planeación Territorial
- › Presentación a la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres
- › Entidad Financiera de Segundo Piso o Estructurador Público

- › Solicitud de Aprobación de la valoración de Obligaciones Contingentes.
- › Análisis de la modalidad de Ejecución del Proyecto

3.2 Instancias de Aprobación

3.2.1 Procesos de Nivel Nacional

CONFIS: No requiere instancias de aprobación ante el CONFIS por no requerir recursos públicos, solo en caso que el proyecto se estructure por etapas, requiere dicha aprobación.

CONPES: En el caso de que el proyecto requiera de un plazo mayor treinta (30) años, se debe presentar la justificación ante el CONPES para que este otorgue concepto favorable sobre el plazo de ejecución del proyecto.

3.2.2 Procesos de Nivel Territorial

No requiere aprobación ante el CONFIS por no requerir recursos públicos.

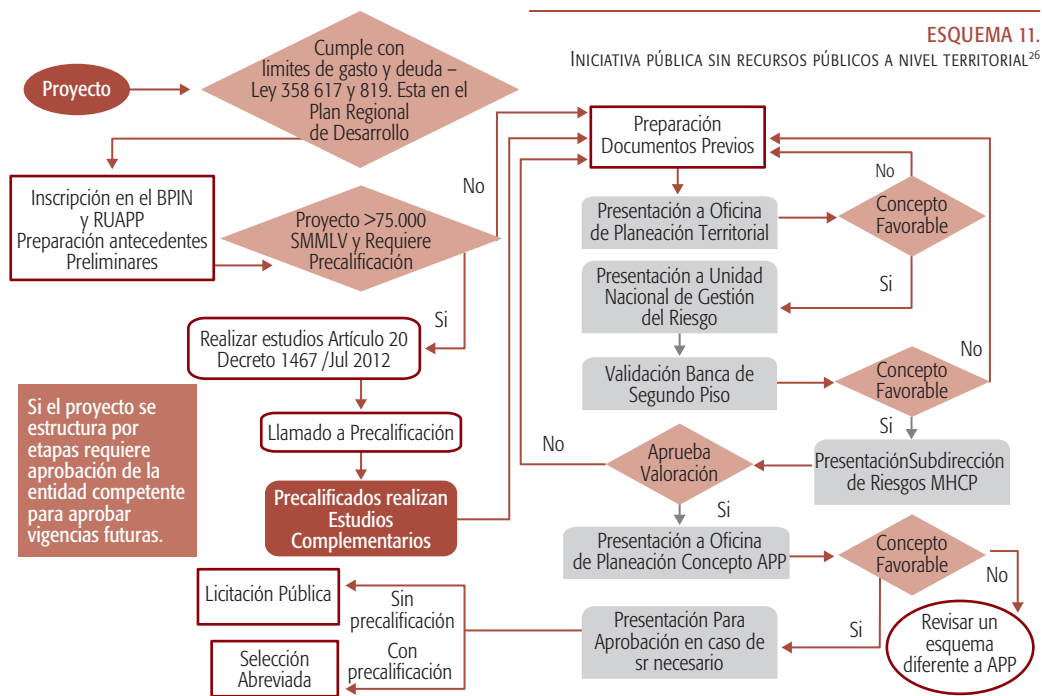
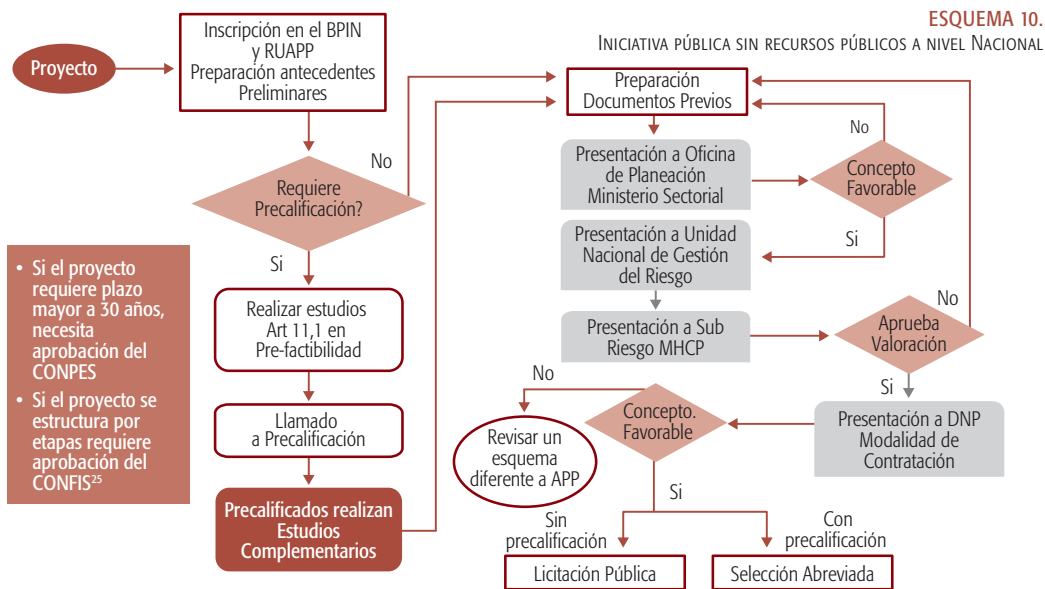
Cuando el proyecto se estructure por etapas, la entidad ejecutora una vez cuente con los estudios, documentos y conceptos de las entidades rectoras deberá solicitar aprobación ante las entidades del orden territorial que tengan la competencia de aprobación de la aprobación de vigencias futuras excepcionales.

En caso de que a nivel territorial, de acuerdo a su legislación local, requieran de autorizaciones para la cesión de tarifas o la autorización para la explotación económica del proyecto, debe presentarse para obtener las aprobaciones requeridas ante las entidades competentes previo al llamado de licitación.

4. Licitación y Adjudicación

Cuando el proyecto se estructure sin precalificación, la licitación y adjudicación corresponde a una licitación pública de acuerdo con lo contenido en la Ley 80 y la Ley 1150.

Cuando el proyecto se estructure con precalificación, el proceso de selección se adelantará con los precalificados a través del procedimiento de selección abreviada de menor cuantía de acuerdo con lo contenido en la Ley 80 y la Ley 1150.



25 De acuerdo con el decreto 301 de 2014 la aprobación para retribuir por etapas está a cargo del Ministerio u órgano cabeza del sector.

26 Para el caso de entidades territoriales, una vez celebrado el contrato, debe registrarse ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y reportarse en el Formulario Único Territorial FUT.

VII

INICIATIVA PRIVADA CON RECURSOS PÚBLICOS

La ley 1508 de 2012 establece la posibilidad de que particulares puedan, por su propia cuenta y riesgo, estructurar proyectos de infraestructura pública y sus servicios asociados, asumiendo la totalidad de los costos de la estructuración, y presentarlos de forma confidencial y bajo reserva a consideración de las entidades estatales competentes.

En este sentido, los particulares pueden estructurar proyectos que requieran o no de recursos públicos, por tanto el procedimiento a seguir para su presentación y aprobación por parte de las entidades ejecutoras varían dependiendo de esta condición.

La ley 1508 de 2012 y el decreto reglamentario 1467 establecen restricciones sobre los casos en los cuales no es posible presentar iniciativas privadas:

1. Cuando modifiquen contratos o concesiones existentes, entendidos como aquellos que se encuentren vigentes.
2. Para los cuales la entidad estatal haya adelantado la estructuración, entendida como la ocurrencia de cualquiera de los siguientes eventos:
 - 2.1. Cuando la entidad estatal haya contratado la estructuración del proyecto o se encuentre vigente la resolución de apertura del proceso de selección para la contratación de la estructuración.
 - 2.2. Cuando la entidad ejecutora tenga los estudios técnicos, económicos, ambientales, prediales, financieros y jurídicos del proyecto, así como el diseño arquitectónico, cuando se requiera, actualizados y en etapa de factibilidad.
3. Soliciten garantías del Estado o desembolsos de recursos del Presupuesto General de la Nación, las entidades territoriales o de otros Fondos Públicos, superiores al veinte por ciento (20%) del valor de la inversión.

A continuación se describen las actuaciones de la entidad ejecutora y las responsabi-

lidades de cada una de las entidades de gobierno y del sector privado que participan en el proceso de una iniciativa privada que requiera recursos públicos.

1. Identificación y Preselección

1.2 Presentación a la Entidad Ejecutora en Etapa de Prefactibilidad

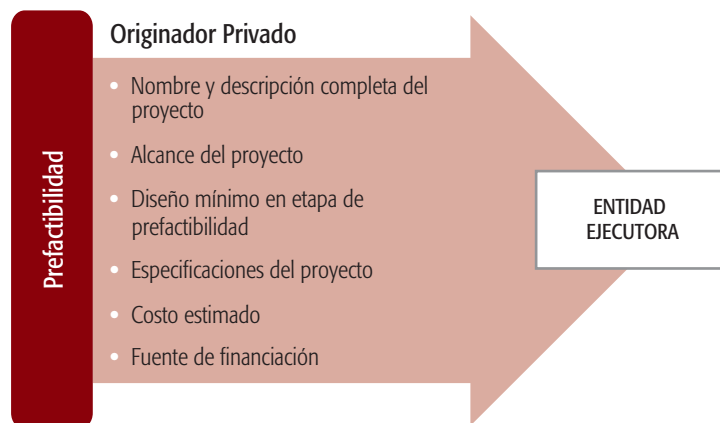
Con el propósito de presentar una iniciativa en etapa de perfectibilidad, el originador privado interesado, debe contar con información secundaria, cifras históricas, proyecciones económicas del Estado y realizará las inspecciones básicas de campo que sean necesarias. El propósito de esta etapa consiste en proponer, cuantificar y comparar alternativas técnicas que permitan analizar la viabilidad del proyecto.

En esta etapa el originador de la iniciativa privada, presentará ante la entidad ejecutora como mínimo la siguiente información:

1. Nombre y descripción completa del proyecto, que incluye:
 - 1.1 Nombre o razón social, domicilio, teléfono, correo electrónico y representante legal.
 - 1.2 Documentos que acrediten su existencia y representación legal.
 - 1.3 Diagnóstico actualizado que describa la situación actual del bien o servicio público.
 - 1.4 Descripción general del proyecto.
2. Alcance del proyecto:
 - 2.1 Descripción de la necesidad a satisfacer.
 - 2.2 Población beneficiada.
 - 2.3 Actividades o servicios que asumiría el inversionista.
 - 2.4 Estudios de demanda en etapa de prefactibilidad.
 - 2.5 Cronograma general y plan de inversiones de las etapas de construcción y operación y mantenimiento del proyecto, según corresponda.
3. Diseño mínimo en etapa de prefactibilidad:

- 3.1 Descripción y estado de avance de los estudios disponibles de ingeniería, los cuales deberán estar mínimo en etapa de prefactibilidad. Los estudios deberán ser anexados.
- 3.2 Cronograma de desarrollo de estudios y diseños.
4. Especificaciones del proyecto:
 - 4.1 Diseño conceptual de la estructura de la transacción propuesta identificando actores financieros, operativos y administrativos involucrados.
 - 4.2 Identificación de factores que afectan la normal ejecución del proyecto entre otros, factores sociales, ambientales, prediales o ecológicos y propuesta inicial de mitigación de la potencial afectación para darle viabilidad al proyecto.
- 5 Costo estimado: Estimación inicial de costos de inversión, operación y mantenimiento y sus proyecciones.
6. Fuente de financiación:
 - 6.1 Estimación inicial de los ingresos operacionales del proyecto y sus proyecciones.
 - 6.2 Estimación preliminar de la necesidad de contar con desembolsos de recursos públicos.
 - 6.3 Identificación y estimación de las potenciales fuentes de financiación.

ESQUEMA 12.
ESTUDIOS DE
PREFACTIBILIDAD
INICIATIVA PRIVADA



1.2 Evaluación de la Propuesta por la Entidad Ejecutora

Una vez presentada la propuesta por parte del originador privado, la entidad ejecutora debe proceder a:

1. Registrar el proyecto en el Registro Único de Asociaciones Público Privadas a más tardar dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al recibo del proyecto. La primera iniciativa que se radique en cualquier entidad ejecutora competente²⁷ será objeto de estudio, las demás sobre el mismo proyecto se estudiarán solo si la primera se declara no viable.
2. Evaluar si existe, interés público en el proyecto presentado, para ello la entidad ejecutora debe:
 - 2.1 Consultar los antecedentes con otras entidades estatales involucradas
 - 2.2 Realizar las consultas con terceros que considere necesarios. Debe tenerse en cuenta la necesidad de mantener la reserva de los elementos financieros esenciales presentados por el originador del proyecto.
 - 2.3 Analizar la propuesta presentada

En todo caso la entidad ejecutora puede solicitar información adicional que considere necesaria al originador privado.

Para manifestar si el proyecto es de interés para la entidad pública, la entidad estatal ejecutora cuenta con un plazo máximo de tres meses, contados desde la fecha de recepción del proyecto en etapa de prefactibilidad, o desde la recepción de la información adicional solicitada. Para realizar dicha manifestación de interés, la entidad ejecutora tendrá en cuenta las políticas sectoriales, la priorización de proyectos a ser desarrollados y que dicha propuesta contenga los elementos que le permiten inferir que la misma puede llegar a ser viable.

En la respuesta la entidad ejecutora debe incluir como mínimo lo siguiente:

Si considera o no de interés público el proyecto, en caso afirmativo se incluirá la siguiente información:

- a. Estudios mínimos a entregar en la etapa de factibilidad, su forma y especificaciones.
- b. Estudios identificados en la etapa de prefactibilidad que deben ser elaborados o complementados obligatoriamente en la siguiente etapa.
- c. La capacidad financiera o de financiación requerida.

²⁷ Se entiende por entidad ejecutora competente, aquella que tenga decisión sobre el proyecto que se presenta y por lo tanto puede aceptar o rechazar el mismo.

- d. La experiencia mínima en inversión o en estructuración de proyectos.
- e. Plazo máximo para la entrega del proyecto en etapa de factibilidad, el cual en ningún caso será superior a dos (2) años, incluidas prórrogas. Este plazo no podrá suspenderse.

La entidad ejecutora debe realizar acciones tendientes a entregar respuesta al originador, que se resumen a continuación:

ESQUEMA 13.
ACCIONES ENTIDAD
EJECUTORA



2. Estructuración Proyecto

2.1 Presentación a la Entidad Ejecutora en Etapa de Factibilidad

En caso que, una iniciativa privada sea declarada de interés público, el originador de la propuesta deberá entregar el proyecto en etapa de factibilidad dentro del plazo establecido en la comunicación que así lo indico.

En la etapa de factibilidad se profundizan los análisis y la información básica con la que se contaba en etapa de prefactibilidad, mediante investigaciones de campo y levantamiento de información primaria, buscando reducir la incertidumbre asociada al proyecto, mejorando y profundizando en los estudios y ampliando la información de los aspectos técnicos, financieros, económicos, ambientales y legales del proyecto.

Si el originador de la iniciativa privada no hace entrega de la información en etapa de factibilidad en este plazo, la iniciativa se considerará fallida y podrá estudiarse la iniciativa privada presentada posteriormente sobre el mismo proyecto, de conformidad con el orden de radicación en el RUAPP.

De ser rechazada la iniciativa privada, la entidad pública competente podrá adquirir aquellos insumos o estudios que le sean útiles para el cumplimiento de sus funciones, valorados de conformidad con los costos soportados por el originador durante el trámite y evaluación de la iniciativa privada. La entidad estatal, en todo caso, deberá verificar que dichos valores se fundamentan en costos demostrados en tarifas de mercado.

Para la presentación del proyecto en etapa de factibilidad, el originador del proyecto debe presentar como mínimo la siguiente información:

› **Respecto al originador privado:**

1. Documentos que acrediten su capacidad financiera o de potencial financiación, de acuerdo con lo definido por la entidad estatal competente.
2. Documentos que acrediten la experiencia en inversión o de estructuración de proyectos para desarrollar el proyecto, de acuerdo con lo definido por la entidad estatal competente.

› **Respecto al Proyecto:**

1. Nombre definitivo, ubicación geográfica y descripción detallada del proyecto y sus fases.
2. Diagnóstico definitivo que describa la forma mediante la cual se satisfice la necesidad mediante la provisión del bien o servicio público.
3. Identificación de la población afectada y la necesidad de efectuar consultas previas.
4. Evaluación costo beneficio del proyecto analizando el impacto social, económico y ambiental del proyecto sobre la población directamente afectada, evaluando los beneficios socio-económicos esperados.
5. Descripción del servicio que se prestaría bajo el esquema de Asociación Público Privada.
6. Terreno, estudio de títulos, identificación de gravámenes, servidumbres y demás derechos que puedan afectar la disponibilidad del bien.

› **Riesgos del proyecto:**

1. Tipificación, estimación y asignación definitiva de los riesgos del proyecto de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley 80 de 1993, la Ley 448 de 1998, la Ley 1150 de 2007, los Documentos CONPES y las normas que regulen la materia.

2. Análisis de amenazas y vulnerabilidad para identificar condiciones de riesgo de desastre, de acuerdo con la naturaleza del proyecto.

› **Análisis Financiero**

1. El modelo financiero en hoja de cálculo, detallado y formulado que fundamente el valor y el plazo del proyecto que contenga como mínimo:
2. Estimación de inversión y de costos de operación y mantenimiento y sus proyecciones discriminando el rubro de administración, imprevistos y utilidad
 - 2.1 Estimación de los ingresos del proyecto y sus proyecciones.
 - 2.2 Estimación de solicitud de vigencias futuras
 - 2.3 Supuestos financieros y estructura de financiamiento
3. Construcción de los estados financieros
4. Valoración del proyecto
5. Manual de operación para el usuario del modelo financiero

› **Diseño definitivo de la estructura de la transacción propuesta**, identificando actores financieros, operativos y administrativos involucrados.

› **Estudios actualizados:**

1. Estudios de factibilidad técnica, económica, ambiental, predial, financiera y jurídica del proyecto y diseño arquitectónico cuando se requiera.
2. Cuantificación del valor de los estudios detallando sus costos.

El originador puede especificar algunos estudios que considera no se requieran efectuar o actualizar, teniendo en cuenta la naturaleza del proyecto y la información disponible por parte de la entidad estatal competente. En todo caso, la entidad ejecutora establecerá si la consideración del originador es válida y aceptada.

› **Minuta del contrato** a celebrar y los demás anexos que se requieran.

› **Declaración juramentada** sobre la veracidad y totalidad de la información que entrega el originador de la propuesta.



En este proceso la entidad ejecutora podrá solicitar información adicional si lo considera conveniente.

3. Aprobaciones y Requerimientos Presupuestales

3.1 Análisis de la Entidad Ejecutora en Etapa de Factibilidad

Una vez se ha entregado por parte del originador privado la iniciativa en etapa de factibilidad, la entidad estatal ejecutora debe:

1. Convocar públicamente dentro del mes siguiente a la entrega en etapa de factibilidad, a los terceros y autoridades competentes que puedan tener interés en el proyecto a una audiencia pública, con el propósito de recibir las sugerencias y comentarios sobre el mismo.
2. Efectuar la revisión y análisis de la iniciativa presentada, y solicitar si fuera el caso al originador, estudios adicionales o complementarios, ajustes o precisiones al proyecto, evento en el cual se podrá prorrogar el plazo establecido para dicho estudio.

El resultado de estas acciones deben informarse a las entidades rectoras y aprobadoras.

3.2 Conceptos Previos

3.2.1 Procesos de Nivel Nacional

Los conceptos previos requeridos se enuncian a continuación y son los mismos de iniciativas públicas que requieren recursos públicos:

› Ministerio Sectorial

Adicional a los pronunciamientos que debe hacer el Ministerio Sectorial, en el caso de proyectos APP de iniciativa privada de nivel nacional, cuyo presupuesto estimado de inversión, sumado a los aportes del Estado sea superior a setenta mil salarios mínimos mensuales vigentes (70.000 SMLV), ó cuando los ingresos anuales estimados del proyecto sean superiores a setenta mil salarios mínimos mensuales vigentes (70.000 SMMLV), la entidad ejecutora debe presentar las conclusiones del estudio de factibilidad, la correspondencia de estos con las eventuales condiciones del contrato, y las sugerencias y comentarios recibidos en la audiencia pública al ministerio Sectorial para su concepto.

› Presentación a la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres

› Solicitud de Aprobación de la valoración de Obligaciones Contingentes

› Análisis de la modalidad de Ejecución del Proyecto

› Concepto Previo de Condiciones Financieras y las Cláusulas Contractuales.

3.2.2 Procesos de Nivel Territorial

Los conceptos previos requeridos se enuncian a continuación y son los mismos de iniciativas públicas que requieren recursos públicos:

› Concepto de la Oficina de Planeación Territorial

› Presentación a la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres:

› Entidad Financiera de Segundo Piso o Estructurador Público

› Solicitud de Aprobación de la valoración de Obligaciones Contingentes.

› Análisis de la modalidad de Ejecución del Proyecto

› Concepto Comité o Consejo Asesor:

Las entidades del nivel territorial, deberán conformar un comité o consejo asesor integrado con funcionarios que posean conocimientos técnicos, financieros y jurídicos, con el propósito que emitan concepto con relación a los análisis sobre la iniciativa presentada.

3.3 Aprobaciones

3.3.1 Procesos Nivel Nacional

Consejo de Ministros: El Ministro sectorial debe presentar y sustentar ante el Consejo de Ministros en el caso de proyectos APP de iniciativa privada de nivel nacional, cuyo presupuesto estimado de inversión, sumado a los aportes del Estado sea superior a setenta mil salarios mínimos mensuales vigentes (70.000 SMLV), ó cuando los ingresos anuales estimados del proyecto sean superiores a setenta mil salarios mínimos mensuales vigentes (70.000 SMLV), las conclusiones del estudio de factibilidad, la correspondencia de estos con las eventuales condiciones del contrato, y las sugerencias y comentarios recibidos en la audiencia pública, con el propósito de obtener su concepto sobre el particular.

CONPES: En el caso de que el proyecto por sus condiciones y naturaleza requiera de un plazo mayor treinta (30) años, límite establecido por la ley 1508, antes de su presentación al CONFIS se debe presentar la justificación ante el CONPES para que este otorgue concepto favorable sobre el plazo de ejecución del proyecto.

CONFIS:

- › Aprobación de Vigencias Futuras

3.3.2 Procesos Nivel Territorial

A nivel territorial, la entidad ejecutora deberá solicitar la aprobación de vigencias futuras excepcionales ante las entidades del orden territorial que tengan la competencia de aprobación de estos compromisos.

A nivel nacional y territorial, cuando el proyecto requiera la cesión de alguna tarifa regulada, es necesario incluir dentro de las aprobaciones la revisión de las autorizaciones que deba solicitar la entidad ejecutora a otras entidades estatales o entes reguladores.

Antes de emitir la respuesta al originador privado por parte de la entidad ejecutora, se debe presentar el proyecto a las entidades rectoras y de aprobación, con el mismo procedimiento descrito en las Iniciativas Públicas con Recursos Públicos, hasta el proceso previo a la licitación.

Una vez la entidad ejecutora cuenta con las aprobaciones de recursos propuestas por el originador privado, continua con los pasos de una iniciativa pública

con recursos públicos, asignando una puntuación adicional al originador privado, de acuerdo con lo establecido en la ley 1508 y sus decretos reglamentarios.

3.4 Respuesta al Originador Privado

3.4.1 Emitir respuesta al originador de la iniciativa informando sobre:

- › Resultado: Viabilidad o rechazo de la iniciativa privada.
- › Monto que acepta como valor de los estudios realizados y forma de pago. Condiciones bajo las cuales la entidad estatal competente aceptaría la iniciativa privada.
- › Borrador de minuta del contrato y anexos que la entidad estatal competente tendría como base para la elaboración del borrador de pliego de condiciones.

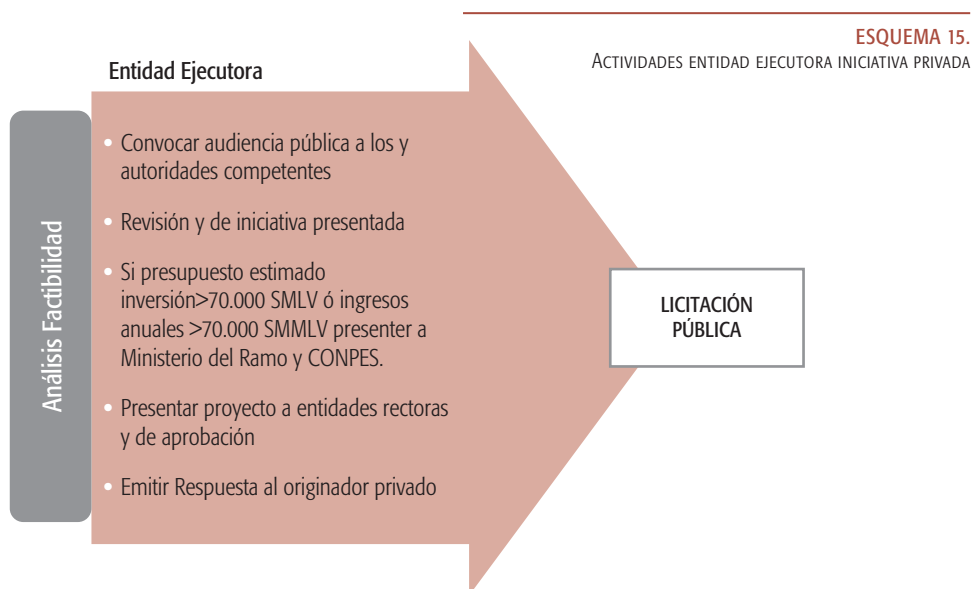
3.4.2 Definir y acordar con el originador de la iniciativa las condiciones para el desarrollo del proyecto. En caso de solicitud de cambio de condiciones por la entidad ejecutora o revisión de alternativas, se debe llegar a dicho acuerdo en un plazo no superior a dos (2) meses contados desde la comunicación de la viabilidad, si no se llega a un acuerdo, se entenderá que el proyecto ha sido negado por la entidad pública.

En este proceso no se deben alterar las condiciones de los estudios presentados ante las entidades rectoras y de aprobación. Si se modifican el proyecto deberá presentarse nuevamente para su revisión.

4. Licitación y Adjudicación

La licitación se debe realizar mediante el proceso de licitación pública en un periodo no mayor a seis meses contados desde la expedición del concepto previo favorable del Departamento Nacional de Planeación, otorgándole al originador del proyecto una bonificación sobre su calificación inicial de acuerdo a la siguiente tabla:

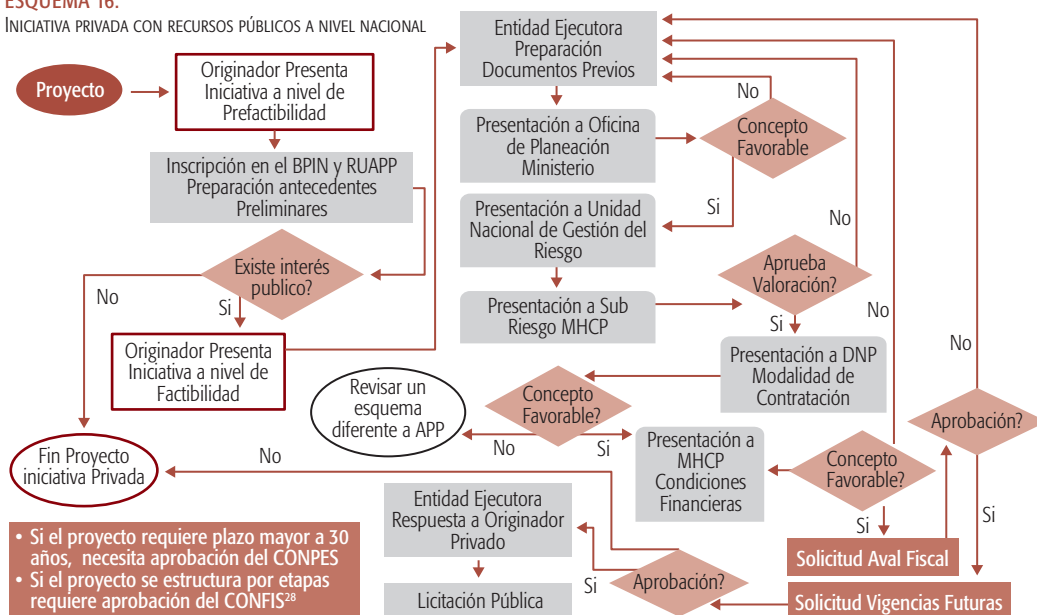
CATEGORÍA	MONTO DE INVERSIÓN DEL PROYECTO - (SMMLV)	PORCENTAJE DE BONIFICACIÓN
A	Entre 6.000 y 40.000	10%
B	Entre 40.001 y 120.000	6%
C	Mayor a 120.000	treinta (30)%



A continuación se presenta un esquema que detalla los pasos a seguir para desarrollar una iniciativa privada con recursos públicos

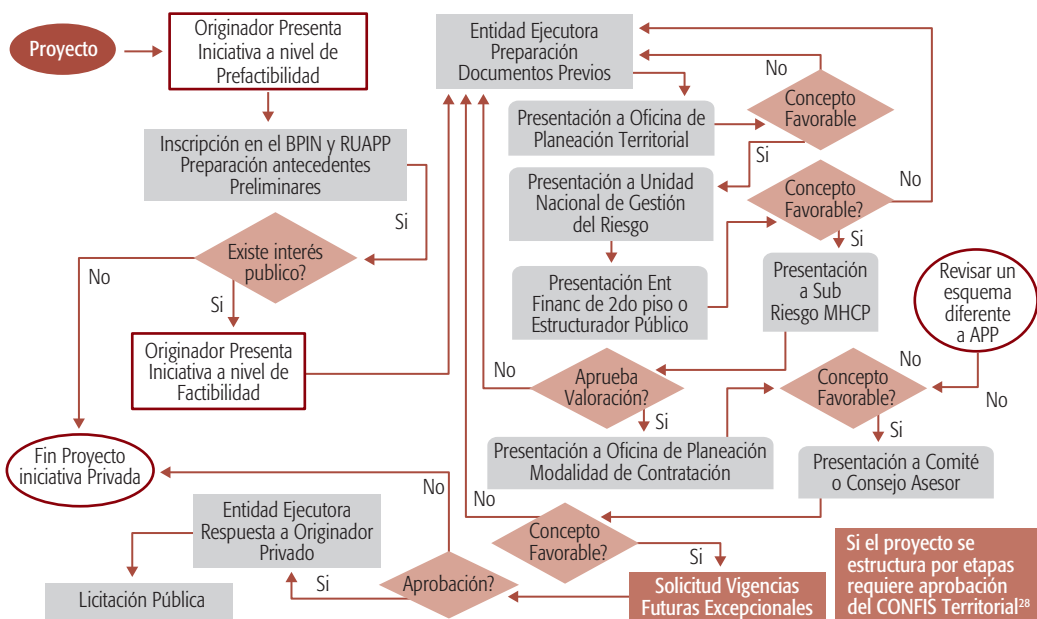
ESQUEMA 16.

INICIATIVA PRIVADA CON RECURSOS PÚBLICOS A NIVEL NACIONAL



ESQUEMA 17.

INICIATIVA PRIVADA CON RECURSOS PÚBLICOS A NIVEL TERRITORIAL²⁹



28 De acuerdo con el decreto 301 de 2014 la aprobación para retribuir por etapas está a cargo del Ministerio u órgano cabeza del sector.

29 Para el caso de entidades territoriales, una vez celebrado el contrato, debe registrarse ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y reportarse en el Formulario Único Territorial FUT.

VIII

INICIATIVA PRIVADA SIN RECURSOS PÚBLICOS

Al igual que para las iniciativas privadas que requieren recursos públicos, la regulación vigente contempla una serie de restricciones para presentar iniciativas privadas que no requieran desembolsos de recursos públicos, dichas restricciones son las mencionadas en el capítulo anterior.

A continuación se describen las actuaciones de la entidad ejecutora y las responsabilidades de cada una de las entidades de gobierno y del sector privado que participan en el proceso de una iniciativa privada que no requiere desembolsos de recursos públicos.

1. Identificación y Preselección

1.1 Presentación a la Entidad Ejecutora en Etapa de Prefactibilidad

Una vez el originador de la iniciativa privada cuente con la información suficiente para proponer, cuantificar y comparar alternativas técnicas para llevar a cabo un determinado proyecto, presentará ante la entidad ejecutora la información relacionada en el numeral 1.1 del capítulo anterior.

1.2 Evaluación de la Propuesta por la Entidad Ejecutora

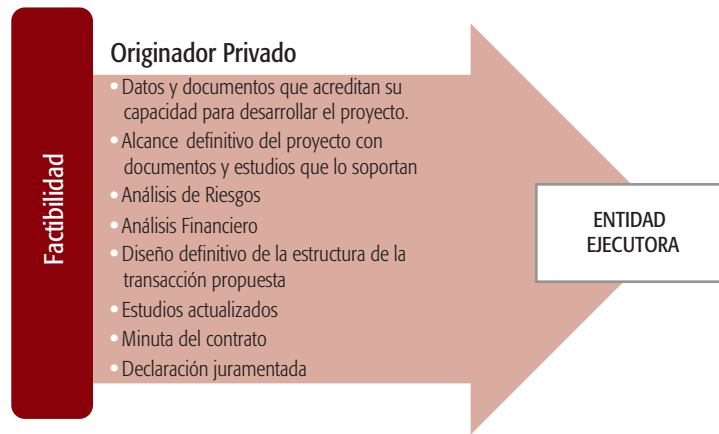
Una vez presentada la propuesta por parte del originador privado, la entidad ejecutora procederá a registrar el proyecto en el Registro Único de Asociaciones Público Privadas a más tardar dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al recibo del proyecto y contará con tres (3) meses para verificar si la propuesta es de interés para la entidad competente. Al igual que en la iniciativa privada con recursos públicos, la entidad ejecutora puede solicitar información adicional que considere necesaria al originador privado y tendrá en cuenta los mismos parámetros para emitir su respuesta.

2. Estructuración Proyecto

2.1 Presentación a la Entidad Ejecutora en Etapa de Factibilidad

En caso que, una iniciativa privada sea declarada de interés público en la etapa de prefactibilidad, el originador de la propuesta deberá entregar el proyecto en etapa de factibilidad dentro del plazo establecido en la comunicación que así lo indico e incluyendo la información mencionada en el numeral 2.1 del capítulo anterior.

ESQUEMA 18.
ESTUDIOS A NIVEL DE
FACTIBILIDAD



3. Aprobaciones y Requerimientos Presupuestales

3.1 Análisis de la Entidad Ejecutora en Etapa de Factibilidad

Dentro de los seis (6) meses contados a partir de la fecha de radicación de los estudios en etapa de factibilidad, la entidad estatal deberá emitir respuesta al originador de la iniciativa, informando la viabilidad o rechazo de la iniciativa privada y la demás información mencionada en el numeral 3.4 del capítulo anterior.

Una vez se ha entregado por parte del originador privado la iniciativa en etapa de factibilidad, la entidad estatal ejecutora debe:

1. Convocar públicamente dentro del mes siguiente a la entrega en etapa de factibilidad a los terceros y autoridades competentes que puedan tener interés en el proyecto a una audiencia pública

2. Efectuar la revisión y análisis de la iniciativa presentada, y solicitar si fuera el caso al originador, estudios adicionales o complementarios, ajustes o precisiones al proyecto

3.2 Conceptos Previos

3.2.1 Procesos de Nivel Nacional

Los conceptos previos requeridos se enuncian a continuación. Este tipo de proyectos al no necesitar recursos públicos para su ejecución, no requieren la aprobación de vigencias futuras. A continuación se enuncian los conceptos requeridos:

› Ministerio Sectorial

Adicional a los pronunciamientos que debe hacer el Ministerio Sectorial, en el caso de proyectos APP de iniciativa privada de nivel nacional, cuyo presupuesto estimado de inversión, sumado a los aportes del Estado sea superior a setenta mil salarios mínimos mensuales vigentes (70.000 SMLV), ó cuando los ingresos anuales estimados del proyecto sean superiores a setenta mil salarios mínimos mensuales vigentes (70.000 SMMLV), la entidad ejecutora deben presentar las conclusiones del estudio de factibilidad, la correspondencia de estos con las eventuales condiciones del contrato, y las sugerencias y comentarios recibidos en la audiencia pública al ministerio Sectorial para su concepto.

› Presentación a la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres

› Solicitud de Aprobación de la valoración de Obligaciones Contingentes

› DNP Análisis de la modalidad de Ejecución del Proyecto

3.2.2 Procesos de Nivel Territorial

› Oficina de Planeación Territorial

› Presentación a la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres:

› Entidad Financiera de Segundo Piso o Estructurador Público

› Solicitud de Aprobación de la valoración de Obligaciones Contingentes.

› Oficina de Planeación Territorial Análisis de la modalidad de Ejecución del Proyecto

› Concepto Comité o Consejo Asesor

3.3 Instancias de Aprobación

3.3.1 Procesos de Nivel Nacional

CONFIS: No requiere instancias de aprobación ante el CONFIS, por no requerir recursos públicos. Solo se requiere concepto en caso que el proyecto se estructure por etapas.

Consejo de Ministros: en el caso de proyectos APP de iniciativa privada de nivel nacional, cuyo presupuesto estimado de inversión, sumado a los aportes del Estado sea superior a setenta mil salarios mínimos mensuales vigentes (70.000 SMLV), ó cuando los ingresos anuales estimados del proyecto sean superiores a setenta mil salarios mínimos mensuales vigentes (70.000 SMMLV) la entidad ejecutora debe presentar las conclusiones del estudio de factibilidad, la correspondencia de estos con las eventuales condiciones del contrato ante el Consejo de Ministros.

CONPES: En el caso de que el proyecto requiera de un plazo mayor treinta (30) años, se debe presentar la justificación ante el CONPES para que este otorgue concepto favorable sobre el plazo de ejecución del proyecto.

3.3.2 Procesos de Nivel Territorial

No requiere instancias de aprobación de vigencias futuras excepcionales por no requerir recursos públicos.

Cuando el proyecto se estructure por etapas, la entidad ejecutora una vez cuente con los estudios, documentos y conceptos de las entidades rectoras, deberá solicitar aprobación ante las entidades del orden territorial que tengan la competencia de aprobación de la aprobación de vigencias futuras excepcionales.

En caso de que a nivel territorial, de acuerdo a su legislación local, requieran de autorizaciones para la cesión de tarifas o la autorización para la explotación económica del proyecto, debe presentarse para obtener las aprobaciones requeridas ante las entidades competentes, previo al llamado de licitación.

Una vez la entidad ejecutora cuenta con las aprobaciones requeridas continua con los siguientes pasos.

3.4 Arreglo de Condiciones

En un plazo no superior a dos (2) meses contados desde la comunicación de viabilidad, el originador podrá aceptar las condiciones presentadas por la entidad estatal en dicha comunicación o proponer alternativas. En todo caso,

durante dicho proceso no se deben alterar las condiciones de los estudios presentados ante las entidades rectoras y de aprobación. Si se modifican el proyecto deberá presentarse nuevamente para su revisión.

4. Licitación y Adjudicación

4.1 Publicidad y Proceso de Selección

Publicación en SECOP: La entidad estatal contará con seis (6) meses contados desde la expedición del concepto previo favorable del DNP respecto a la modalidad de ejecución, para realizar la publicación en el SECOP (Sistema Electrónico de Contratación Pública) del acuerdo, los estudios, la minuta del contrato y los anexos por un término de dos (2) meses prorrogables por cuatro (4) meses más. Adicionalmente, la entidad señalará las condiciones que deben cumplir eventuales interesados y anunciará su intención de adjudicar un contrato al proponente originador si no existieran otros interesados en la ejecución del proyecto.

Terceros Interesados: En caso que existan terceros interesados en llevar a cabo el proyecto, estos deberán comunicar a la entidad estatal una manifestación de interés en la cual se informe las formas de contacto y una garantía que respalde su interés. Dicha garantía deberá ser por un monto equivalente al 10% del presupuesto estimado de inversión³⁰ y podrá consistir en una póliza de seguros, una garantía bancaria y en general cualquier medio autorizado por la Ley, con un plazo de un (1) año, plazo que deberá prorrogarse para que se encuentre vigente hasta la fecha de firma del contrato. En todos los casos los terceros interesados deberán acreditar su capacidad jurídica, financiera o de potencial financiación, la experiencia en inversión o en estructuración de proyectos previstos en el artículo 12.1 de la Ley 1508 de 2012.

Una vez transcurrido el plazo para de la publicación, mencionado anteriormente y existiendo terceros interesado para ejecutar el proyecto que cumplan los requisitos previstos en la publicación, la entidad estatal competente procederá a realizar un proceso de precalificación, de acuerdo con el procedimiento mencionado en el capítulo III, numeral 7. Una vez culminada la precalificación y se cuente con una lista de precalificados se adelantará la selección del contratistas través del procedimiento de selección abreviada de menor cuantía.

Posteriormente, la entidad estatal publicará un informe de evaluación de las ofertas presentadas, en caso que el originador no haya quedado en primer

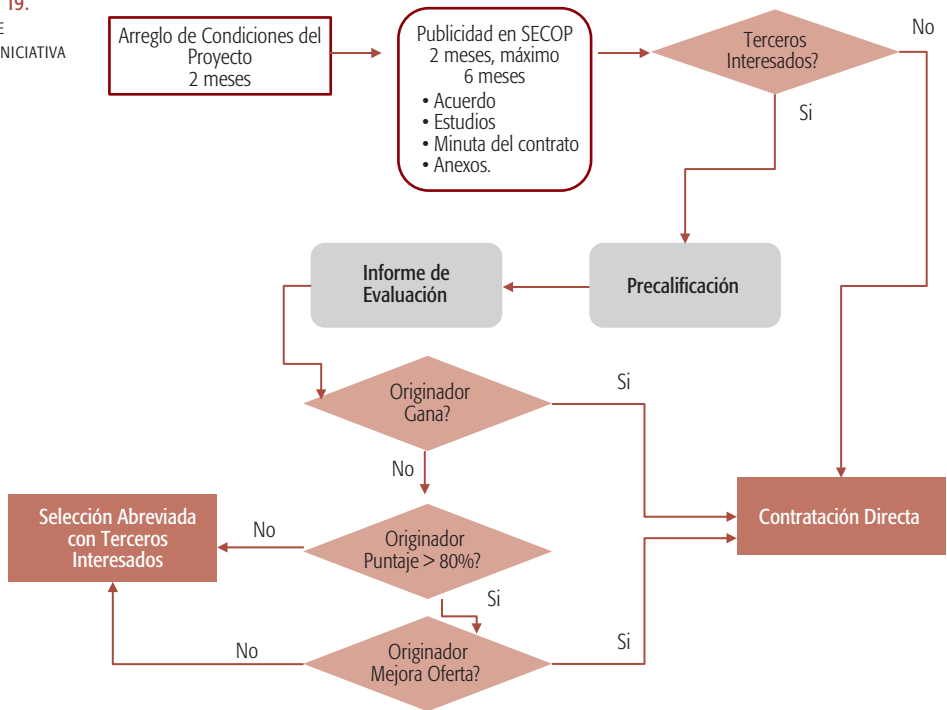
30 Presupuesto estimado de inversión: Corresponde al valor de la construcción, reparación, mejoramiento, equipamiento, operación y mantenimiento del proyecto.

orden de elegibilidad y siempre que haya obtenido el 80% del puntaje obtenido por la propuesta mejor calificada, éste tendrá la oportunidad de mejorar³¹ su oferta dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de publicación del informe.

Si el originador no hace uso de la opción de mejorar la oferta, se incluirá dentro del contrato que resulte del proceso de selección, la obligación del adjudicatario de reconocer al originador del proyecto los costos de los estudios necesarios para la estructuración del mismo.

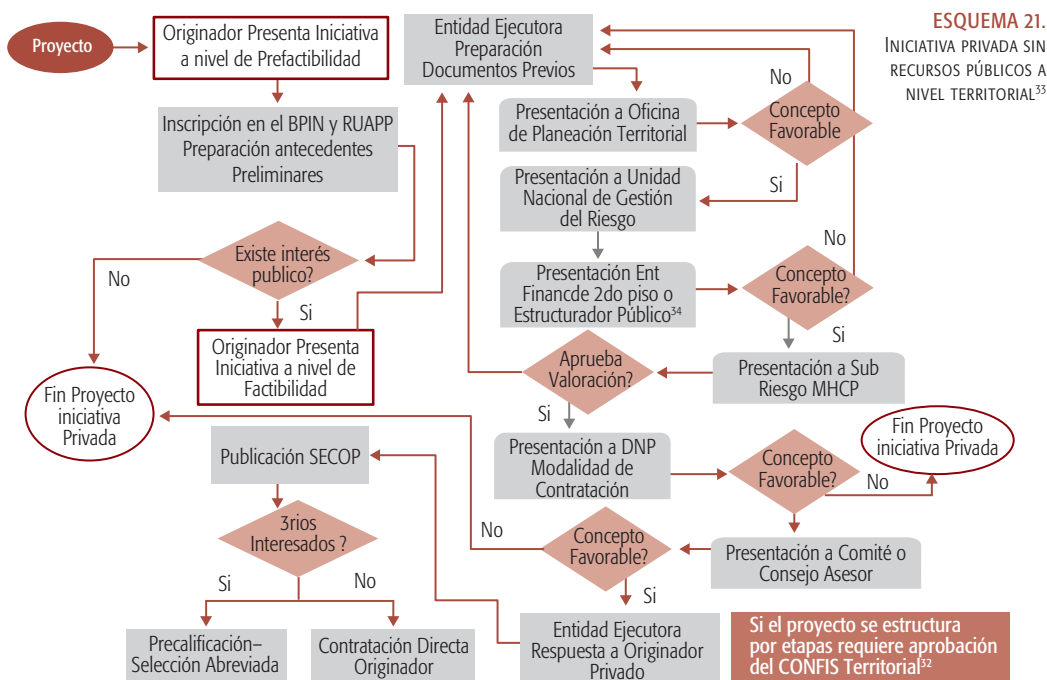
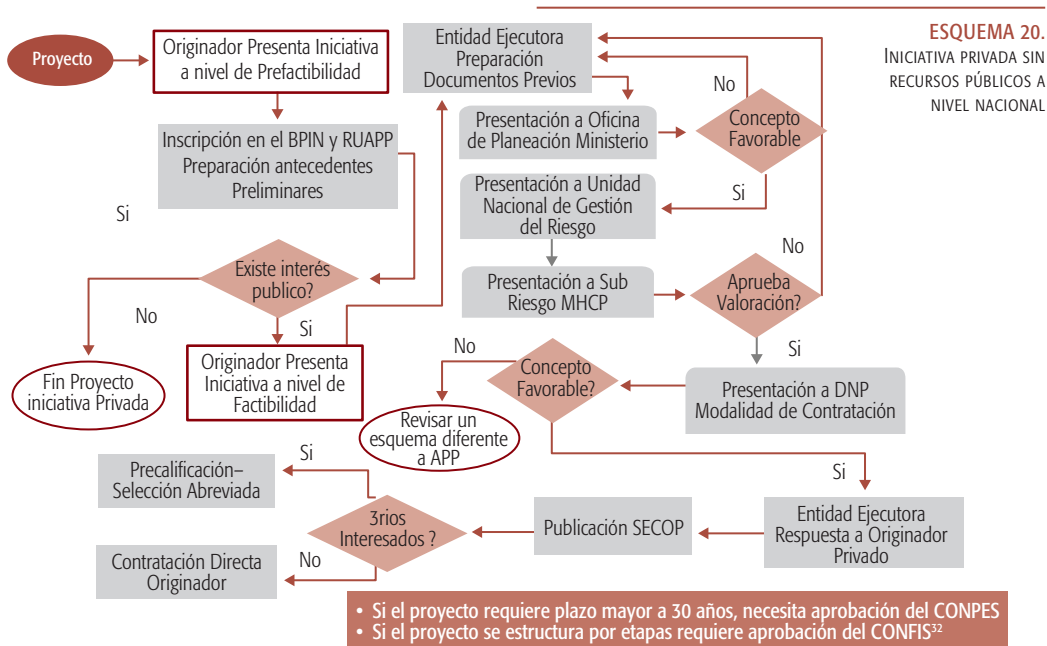
En caso que no se presenten manifestaciones de interés por parte de terceros para ejecutar el proyecto, durante el plazo establecido para la publicación, se procederá a contratar al originador de manera directa en las condiciones publicadas.

ESQUEMA 19.
PROCESO DE SELECCIÓN INICIATIVA PRIVADA



A continuación se presenta un esquema que resume los pasos a seguir para desarrollar una iniciativa privada sin recursos públicos.

31 Se entiende que el originador mejora la oferta del proponente mejor calificado, cuando la nueva oferta del originador obtenga un puntaje que supere el puntaje obtenido por la propuesta mejor calificada.



32 De acuerdo con el decreto 301 de 2014 la aprobación para retribuir por etapas está a cargo del Ministerio u órgano cabeza del sector
33 Para el caso de entidades territoriales, una vez celebrado el contrato, debe registrarse ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y reportarse en el Formulario Único Territorial FUT.

34 Es recomendable que el proyecto se presente a una entidad financiera de segundo piso, con el fin de asegurarse que las condiciones financieras a pactar con el originador son las más favorables para la entidad territorial contratante.

IX

ADICIONES Y PRORROGAS

De manera transversal, las adiciones y prórrogas de contratos resultantes de cualquiera de las modalidades de APP están condicionadas a que hayan transcurrido tres (3) años de ejecución del contrato y hasta antes de cumplir las primeras tres cuartas partes del plazo inicialmente pactado en el mismo. Adicionalmente, sólo se podrán realizar prórrogas o adiciones que estén directamente relacionadas con el objeto del contrato y observar que el plazo del contrato incluidas sus prórrogas no exceda treinta (30) años.

Dependiendo la modalidad de APP los requisitos y límites para realizar adiciones y prórrogas difiere, por tanto a continuación se explicarán en detalle las particularidades de cada uno de los casos y se presenta un cuadro resumen en el cuadro 5.

35 El valor del contrato comprende el presupuesto estimado de inversión que corresponde al valor de la construcción, reparación, mejoramiento, equipamiento, operación, y mantenimiento del proyecto según corresponda.

36 Cuando una adición requiera un porcentaje mayor de recursos públicos al del contrato inicial el CONFIS debe aprobar este incremento en la proporción de recursos públicos requerida.

1. Iniciativa Pública con Recursos Públicos

La entidad pública podrá evaluar una modificación contractual de un contrato que haya surgido a través de una iniciativa pública con recursos públicos, teniendo en cuenta las siguientes restricciones:

- › Las solicitudes de adiciones que requieran desembolsos de recursos públicos y el valor de las prórrogas en tiempo sumadas no podrán exceder el 20% del valor del contrato³⁵ originalmente pactado. En todo caso, cuando se requieran recursos públicos, se deberá cumplir con el procedimiento para la solicitud de recursos ante las entidades rectoras y de aprobación correspondientes.
- › Si el porcentaje de recursos públicos adicionales respecto del valor total de las adiciones y prórrogas es superior al porcentaje de los desembolsos de recursos públicos inicialmente pactados respecto del valor inicial del contrato³⁶, las adiciones de recursos públicos deberán ser sometidas a consideración del CONFIS o la instancia que haga sus veces a nivel territorial, para que esta instancia se pronuncie sobre el incremento de dicho porcentaje.

- › Todas aquellas inversiones que no impliquen desembolsos de recursos públicos, ni modificaciones en el plazo podrán ser realizadas por el ejecutor del proyecto por su cuenta y riesgo, previa autorización de la entidad ejecutora.

2. Iniciativa Pública sin Recursos Públicos

En el caso de iniciativas públicas sin recursos públicos se deberán observar las siguientes condiciones para realizar adiciones o prórrogas a los contratos:

- › Las solicitudes de adiciones de recursos y el valor de las prórrogas en tiempo sumadas no podrán exceder el 20% del valor del contrato³⁷ originalmente pactado.
- › Cuando la adición no modifica el plazo ni requiere Recursos Públicos para su ejecución, se puede realizar por cuenta y riesgo del inversionista privado

3. Iniciativa Privada con Recursos Públicos

Para las adiciones o prórrogas de contratos derivados de iniciativas privadas con recursos públicos, se deberán tener en cuenta las siguientes condiciones:

- › Las solicitudes de adiciones de recursos y el valor de las prórrogas en tiempo sumadas no podrán exceder el 20% de los desembolsos de recursos públicos originalmente pactados.
- › Las adiciones de recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades territoriales y de otros fondos públicos, no podrán exceder el 20% de los desembolsos de recursos públicos originalmente pactados. En caso que se requieran desembolsos de recursos públicos por debajo del límite anteriormente mencionado, se deberá cumplir con el procedimiento para la solicitud de recursos ante las entidades rectoras y de aprobación correspondientes.
- › Todas aquellas inversiones que no impliquen desembolsos de recursos públicos, ni modificaciones en plazo, podrán ser realizadas por el ejecutor por su cuenta y riesgo.

³⁷ El valor del contrato comprende el presupuesto estimado de inversión que corresponde al valor de la construcción, reparación, mejoramiento, equipamiento, operación, y mantenimiento del proyecto según corresponda.

4. Iniciativa Privada sin Recursos Públicos

En el caso de los contratos derivados de iniciativas privadas sin recursos públicos, la entidad estatal competente deberá observar las siguientes condiciones:

- › Este tipo de contratos no podrán ser objeto de modificaciones que impliquen desembolsos de recursos públicos y sólo podrán prorrogarse hasta por el 20% del plazo inicial.
- › Si no se modifica el plazo ni se requieren Recursos Públicos, las adiciones se realizarán a cuenta y riesgo del ejecutor.

CUADRO 5.
PRORROGAS APP'S

INICIATIVA PÚBLICA	CON RECURSOS PÚBLICOS	Recursos Públicos + Prorrogas en tiempo <20% del valor del contrato. Se debe mantener siempre la proporción de recursos públicos cuando se haga una adición.	Adiciones que no implique aportes ni prorrogas no tiene límite	Solo se puede modificar el contrato cuando hayan transcurrido tres (3) años de ejecución y hasta antes de cumplir las primeras tres cuartas partes del plazo inicialmente pactado.
	SIN RECURSOS PÚBLICOS	Recursos Públicos + Prorrogas en tiempo <20% del valor del contrato.		
INICIATIVA PRIVADA	CON RECURSOS PÚBLICOS	Recursos Públicos + Prorrogas en tiempo <20% de aportes públicos.		
	SIN RECURSOS PÚBLICOS	No pueden tener adiciones con recursos públicos. Las adiciones en plazo máximo 20% del plazo inicial del proyecto.		

X

GESTION CONTRACTUAL

Una vez firmado el contrato, la entidad ejecutora debe iniciar el proceso de gestión contractual, para ello es necesario que la entidad ejecutora haya adelantado todas las acciones previas para asegurar que el control y vigilancia del contratista inicie al momento de la firma del contrato. En la actualidad, algunos contratos se firman y pueden durar más de seis meses sin interventoría o sin gerente del proyecto.

La entidad contratante debe definir si requiere contratar un agente externo que apoye las labores de gestión contractual o si la misma entidad las realizará directamente, mediante la respuesta a las siguientes preguntas:

- › ¿Cuenta con personal con capacidades técnicas requeridas para realizar seguimiento al proyecto?
- › ¿La carga laboral de los gerentes de proyecto actual permite incluir proyectos adicionales?
- › ¿Se requieren hacer gestiones previas que permitan contar con los cargos necesarios para la gestión contractual del proyecto?
- › ¿Se cuenta con recursos dentro de la entidad para el pago de los encargados de la gestión contractual?
- › ¿Cuánto tiempo requieren las gestiones administrativas para la contratación de los encargados de la fiscalización?

La respuesta de estas preguntas debe definir los siguientes aspectos:

- › Se requiere o no se requiere contratar personal externo.
- › Se cuenta con el presupuesto para el pago de estas actividades
- › El tiempo requerido la contratación de las actividades de gestión contractual

Este proceso se debe realizar al inicio de la estructuración del proyecto, de tal manera que paralelo a la estructuración se realicen los trámites necesarios para la contratación de los encargados de realizar la gestión contractual del proyecto.

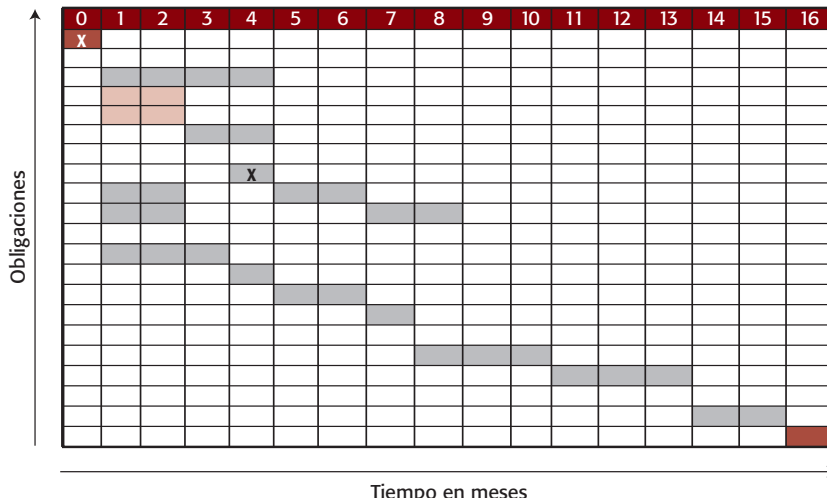
Cuando se requiera interventoría es necesario:

- › En el caso de iniciativas públicas, incluir en las obligaciones del estructurador del proyecto el desarrollo de los documentos requeridos para la contratación de la interventoría.
- › Iniciar, al momento de la estructuración, las gestiones para contar con la disponibilidad presupuestal requerida para iniciar el proceso de selección y contratación de la interventoría.
- › Iniciar el proceso de selección del interventor al tiempo con la licitación del proyecto.
- › En el caso de iniciativas privadas, es necesario que la entidad ejecutora inicie las labores administrativas para contar con los recursos y el proceso de selección al momento de la aceptación de la iniciativa privada (elaboración de términos de referencia, gestiones presupuestales y aprobaciones, etc.). Es recomendable iniciar el proceso de selección de la interventoría cuando se declare la viabilidad del proyecto en etapa de prefactibilidad.

La entidad ejecutora debe contar con un Gerente de Proyecto y un equipo dedicado a la estructuración del mismo, el cual es recomendable que esté vinculado desde la etapa de estructuración del proyecto. En los casos que dicho gerente no esté vinculado desde la etapa de estructuración, por lo menos debe estar vinculado desde la fecha de firma del contrato.

En el proceso de gestión contractual es importante tener claro, por parte de la entidad ejecutora, las obligaciones de cada una de las partes, las fechas de entrega de la infraestructura y de los compromisos asumidos por la entidad ejecutora y el contratista. Es necesario tener una bitácora del contrato, el cual rige la relación de la entidad ejecutora y el contratista, de manera que permita identificar de manera clara y expresa las obligaciones de cada una de las partes.

Es recomendable elaborar un diagrama que permita establecer claramente los tiempos y obligaciones de cada una de las partes, de tal manera que se pueda hacer seguimiento al desempeño del contratista y realizar las acciones internas que deba desarrollar la entidad ejecutora para cumplir con los compromisos asumidos.



Se debe asegurar que la entidad ejecutora cuente con las capacidades para la medición y valoración de la disponibilidad de la infraestructura, los indicadores de servicio y los estándares de calidad. Cuando la entidad certifica que ha recibido la infraestructura, inmediatamente inicia la medición que soporta la obligación de pago al contratista y para ello debe contar con los medios tecnológicos y físicos requeridos para esta labor.

Es necesario que en el proceso de estructuración, al momento de definir los indicadores de servicio y estándares de calidad se evalúen los siguientes aspectos:

- › Se requieren de equipos especiales para las mediciones requeridas?
- › Estos equipos se encuentran en la entidad?
- › Como se llevaran las estadísticas de las mediciones?
- › Se cuenta con un software que permita realizar las mismas?
- › Quién maneja el software? La entidad?, el contratista?, la interventoría?
- › Cuales controles se hacen de la información, con que periodicidad?

La respuesta a estas preguntas determina si se requiere contar con recursos adicionales por parte de la entidad ejecutora y si el desarrollo y medición se incluirán en las obligaciones de la interventoría o del inversionista privado. En todo caso, la entidad ejecutora debe asegurarse de ejercer un control de los indicadores de servicio desde el inicio del proyecto de manera independiente, por lo cual debe evaluar la pertinencia manejar la información a través del privado o de la interventoría y tener los accesos de seguridad necesarios para proteger la información.

En la ejecución del contrato, es recomendable hacer un análisis sobre el desempeño financiero y actualizar las condiciones iniciales de estructuración, frente a la ejecución real del proyecto, lo que permitirá a la entidad ejecutora entender las razones de posibles desviaciones e incluir estos ajustes en nuevos contratos de APP.

El proceso de gestión contractual es el que determina el éxito del proyecto, por lo tanto, la entidad ejecutora debe contar con los recursos humanos y físicos que le permitan desarrollar esta labor con la rigurosidad requerida de acuerdo al contrato.

Anexo I

PLIEGO DE CONDICIONES

Estructura de los pliegos de condiciones:

- Artículo 1:** Introducción
- Artículo 2:** Definiciones
- Artículo 3:** Requerimiento de los Licitantes
- Artículo 4:** Documentos que rigen la Licitación
- Artículo 5:** Descripción de los Estudios Referenciales
- Artículo 6:** Costos de Participación
- Artículo 7:** Idioma de la Licitación
- Artículo 8:** Moneda De La Oferta
- Artículo 9:** Procedimientos De Comunicación
- Artículo 10:** Consultas, aclaraciones y modificaciones al Pliego de Licitación
- Artículo 11:** La Oferta
- Artículo 12:** Recepción y apertura de Ofertas
- Artículo 13:** Análisis de las Ofertas Técnicas
- Artículo 14:** Apertura de las Ofertas Económicas
- Artículo 15:** Evaluación de las Ofertas Económicas
- Artículo 16:** Adjudicación del Contrato
- Artículo 17:** Derecho a desestimar todas las Ofertas
- Artículo 18:** Costos de la Licitación y adjudicación del Contrato
- Artículo 19:** Obligaciones del Adjudicatario y de la Sociedad Contratista

Anexo II

ESTRUCTURA DEL CONTRATO

El Contrato deberá considerar al menos la siguiente estructura:

- Cláusula 1:** Definiciones
- Cláusula 2:** Objeto del Contrato
- Cláusula 3:** Plazo del Contrato
- Cláusula 4:** De la Sociedad Contratista, su estructura societaria y obligaciones generales
- Cláusula 5:** Regulación y alcances de la etapa previa a la Construcción
- Cláusula 6:** Regulación y alcances de la etapa de Construcción
- Cláusula 7:** Regulación y Alcances de la etapa de Explotación
- Cláusula 8:** Régimen Económico del Contrato
- Cláusula 9:** Régimen Tributario
- Cláusula 10:** Régimen de Seguros
- Cláusula 11:** Garantías del Contrato
- Cláusula 12:** Fiscalización del Contrato
- Cláusula 13:** Término del Contrato
- Cláusula 14:** Suspensión del Contrato
- Cláusula 15:** Resolución de Controversias
- Cláusula 16:** Mecanismos de pago
- Cláusula 17:** Mecanismos de seguimiento y penalizaciones
- Cláusula 18:** Reversión del Proyecto

Además de los documentos anteriores, los documentos contractuales deberán incluir la información técnica que permita y guíe la elaboración de propuestas por parte de los oferentes o licitantes privados.

Esta información deberá ser presentada en un anexo al contrato y deberá ser clasificada en al menos las siguientes categorías:

- › Información General del Proyecto;
- › Información Técnica Disponible;
- › Restricciones al desarrollo del Proyecto;
- › Solución referencial de Diseño o Anteproyecto;
- › Condiciones técnicas para la elaboración de la solución definitiva de diseño (o Diseño de Detalle);
- › Condiciones para el desarrollo y/o construcción y/o adquisición de los activos del Proyecto;
- › Condiciones para las pruebas, certificación y puesta en servicio de los activos del Proyecto;
- › Definición de los Estándares de Servicio e indicadores claves de cumplimiento