



# Asociaciones Público Privadas Ley 1508 de 2012

CONTEXTO

La participación del sector privado en las obras de infraestructura se puede dar con arreglo a tres modelos básicos, el proyecto de obra pública, la concesión y la alianza público privada (APP)<sup>1</sup>.

Las APP son iniciativas de colaboración voluntaria entre diversos actores del sector público y del sector privado. Aunque pueden ser de diversos tipos, dichas asociaciones por lo general se establecen como estructuras de cooperación en las que se comparten responsabilidades, así como también conocimientos técnicos, experiencia y recursos<sup>2</sup>. En otras palabras, es la participación del sector privado en el desarrollo de proyectos de iniciativa pública y viceversa donde se convienen diferentes modelos de financiación que contemplen las capacidades de cada parte para controlar y mitigar un riesgo.

## PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN OBRAS DE INFRAESTRUCTURA EN COLOMBIA

Desde principios de los 90 la participación privada se ha concentrado principalmente en obras de infraestructura de transporte y en la prestación de servicios públicos<sup>3</sup>. Las figuras que han predominado en este tipo de participación han sido los diferentes tipos de concesiones, los convenios asociación o la creación de personas jurídicas público-privadas. Estos esquemas han sido utilizados para desarrollar proyectos que no hubieran podido ejecutarse bajo un esquema de inversión pública debido a las restricciones fiscales existentes. En este sentido, la participación del sector privado es una fuente de financiación alternativa a la deuda y contribuye a optimizar el uso de los recursos públicos en beneficio de la sociedad.

Si bien las concesiones son una de las herramientas principales para la construcción de infraestructura, en particular para el sector de transporte, estas se llevan a cabo utilizando compromisos de vigencias futuras, lo cual implica un riesgo de generar déficit a largo plazo y falta de gobernabilidad para las administraciones venideras. Además, es importante reconocer que las concesiones de obras públicas han presentado dificultades de diversa índole, tales como: i) la falta de experiencia por parte de las entidades para la realización de estudios de prefactibilidad, factibilidad, así como el diseño y estructuración financiera de los proyectos, lo cual impide que en los procesos de licitación las ofertas se ajusten al valor real de la obra, ii) la licitación por debajo del precio real por parte de los contratistas para luego solicitar adiciones y prórrogas al contrato inicial, iii) la corrupción y falta de transparencia en la adjudicación de contratos iv) la destinación indebida de anticipos por parte de los contratistas, v) la falta de una adecuada distribución de riesgos que se vea reflejada en los incentivos y formas de remuneración, entre otros.

La Ley 1508 de 2012 ofrece un marco legal para las APP como herramienta para hacer frente a los problemas mencionados. No obstante, los proyectos desarrollados mediante APP no son nuevos. De hecho en Colombia ya se venían celebrando convenios de asociación con particulares y los contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro para vincular a los particulares en la prestación de servicios y construcción de infraestructura. Los primeros se encuentran regulados por el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, según el cual las entidades estatales podrán asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones a su cargo. Este artículo fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-671/99<sup>4</sup>, en cuanto la función administrativa no pierde su naturaleza al ser prestada en conjunto con un particular, esta sigue estando al servicio de los intereses generales y se debe desarrollar con fundamento en los principios

- 1 Javier Serrano Rodríguez. Financiamiento de infraestructura de transporte. Revista de ingeniería. Scielo Edición N.32 Bogotá julio/diciembre. 2010. Se puede consultar en: <http://bit.ly/AfptWO> Esta presentación y el documento que surge de la misma, tienen su origen en el trabajo realizado por Javier Serrano Rodríguez, para el BID, DNP y el Ministerio de Transporte, con recursos del BID, titulado Financiamiento del Sector Transporte dentro del PMT, correspondiente al Programa BID COL 1090, Apoyo al Plan Nacional de Logística.
- 2 Comisión de Cooperación Técnica. Organización internacional del Trabajo (OIT) Reunión 301. GB.301/TC/1. Ginebra, marzo de 2008.
- 3 Exposición de motivos. Gaceta 823 de 2011.

### OBJETIVO DEL OBSERVATORIO LEGISLATIVO

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.

Esta publicación fue posible gracias al apoyo del gobierno de Estados Unidos, a través de su Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). Las opiniones expresadas en este material no representan aquellas de USAID y/o las del gobierno de Estados Unidos<sup>5</sup>.

### HOJA DE VIDA DE LA LEY

- ⇒ **Nombre:** "Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones".
- ⇒ **Número:** Ley 1508 de 2012.
- ⇒ **Estado actual:** Sanción Presidencial. 10 de enero de 2012.
- ⇒ **Autor:** Juan Carlos Echeverry Garzón Ministro de Hacienda y Crédito Público, y Hernando José Gómez Restrepo, Director del DNP.
- ⇒ **Ponentes:** Juan Carlos Restrepo Escobar (Senado), Carlos E Osorio y Rubén D Rodríguez (Cámara de Representantes).
- ⇒ **Gacetas del congreso:** 823/2011, 931/2011, 932/2011, 975/2011, 18/10/2011, 997/2011, 973/2011, 15/12/2011, 988/2011.

de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones<sup>5</sup>.

La segunda modalidad, los contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro, tiene asidero en el artículo 355 de la Constitución, el cual estipula que el Gobierno podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad, con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional Desarrollo (PND), Planes de Desarrollo Territoriales y Municipales, o Planes Sectoriales.

Gracias a estas formas de asociación de capital público a iniciativas privadas sin ánimo de lucro se han venido financiando en Bogotá con recursos del Distrito a los grupos de teatro y eventos como el Festival Iberoamericano del Teatro o el Festival de Teatro Alternativo, proyectos esenciales para garantizar acceso a la cultura en igualdad de oportunidades, fomentar la expresión artística, atraer turismo y crear empleo. También es necesario resaltar que con esta modalidad de APP se han realizado proyectos como el centro cultural "Biblioteca Julio Mario Santo Domingo", el cual fue posible gracias a la donación de 55 mil millones de pesos por parte de la familia Santo Domingo y la gestión de restitución e inversión de 33.2 mil millones del Distrito (cesión de 5.5 hectareas, construcción de parqueaderos, un parque y las vías aledañas).

Sin embargo, actualmente la inversión de capital privado en la construcción de infraestructura en comparación a otros países de la región es reducida. Mientras en Brasil y Chile la inversión es equivalente al 0,15% y 0,14 del PIB respectivamente, en Colombia equivale al 0,03% (ver gráfico 1).

Con la aplicación de la Ley 1508 de 2012 se pretende aumentar la inversión del sector privado en

los proyectos de infraestructura. Para ello, esta ley recoge lo dispuesto en varios documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes)<sup>8</sup> que evidencian la necesidad de utilizar las experiencias exitosas de los modelos de APP en otros países<sup>9</sup> (Reino Unido, Irlanda, Australia, Canadá, Estados Unidos y México) para el mejoramiento de los procesos de construcción, modernización, gestión y operación de infraestructura.

La Ley ofrece un marco jurídico para nuevas formas de financiación de los proyectos. En virtud de esta ley se puede exigir un mínimo de aporte patrimonial, o que la construcción sea financiada en su mayor parte por el contratista a cambio de distintas modalidades de remuneración. Dentro de este modelo, el concesionario debe demostrar fuentes de financiación para soportar sus aportes al proyecto; por un lado el aporte patrimonial y por otro la deuda, la cual puede ser adquirida mediante la emisión de bonos avalada por aseguradoras, atractivos para los inversionistas institucionales, los fondos de capital privado de riesgo y los fondos de pensiones. La idea es que el desarrollo de proyectos de infraestructura sea más eficiente debido a la motivación del particular de garantizar el retorno y ganancias de la inversión realizada.

Con el marco legal establecido en esta ley se podrá incentivar la participación privada en los proyectos de infraestructura productiva<sup>10</sup> y social<sup>10</sup>, para poder cumplir con las metas de inversión en infraestructura del PND tales como<sup>10</sup>:

- El mantenimiento de 50 mil kilómetros de la red vial terciaria, la construcción de 740 kilómetros de la red vial y 27 viaductos en la red primaria.
- La construcción, mejoramiento y rehabilitación de dobles calzadas.
- La construcción de un millón de nuevas viviendas.
- Aumentar la cobertura del servicio de acueducto en 2,8 millones de personas.

Del mismo modo, actualmente se está estructurando a través de APP la construcción del complejo de juzgados de Bogotá, el cual es indispensable para modernizar la infraestructura de la justicia y afrontar los retos que implica el cambio hacia la oralidad de los procesos. La modalidad de este proyecto sería una inversión privada con la posibilidad de aportes públicos, la cual es necesaria frente a un escenario de restricciones presupuestales del sector, y la celebración de un contrato de leasing con el particular por 20 años, donde se remunere al contratista por la construcción, operación y mantenimiento de la obra, siempre y cuando cumpla con los estándares de servicio previamente acordados.

4 Sentencia C-671/99. Corte Constitucional. Magistrado ponente: Dr. Alfredo Beltrán Sierra. 9 de septiembre de (1999).

5 Bogotá cuenta con el centro cultural Biblioteca Pública Julio Mario Santo Domingo. Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Se puede consultar en: <http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/portal/node/1904>. Febrero 25 de 2012. 11.42 am.

La biblioteca se encuentra ubicada en el Parque Zonal San José de Bavaria, y tiene como beneficiarios a más de un millón de habitantes de las localidades de Suba y Usaquén.

6 Documentos tales como: Conpes 3251 de 2003, 3538 de 2008 y 3615 de 2009.

7 "Una de las experiencias más destacadas a nivel mundial en el desarrollo de infraestructura bajo esquemas APP es la del gobierno británico, que ha impulsado el desarrollo de casi 900 proyectos con un valor acumulado de inversión de más US\$ 120 mil millones a través de los denominados "public-private partnerships" (PPP), involucrando al sector privado en el desarrollo de proyectos de infraestructura y servicios de largo plazo en diversas áreas. Los principales sectores donde se han desarrollado esquemas PPP en el Reino Unido son salud, educación, comunicaciones, edificaciones públicas, vivienda social, servicios penitenciarios, defensa, manejo de residuos sólidos, medio ambiente, entre otros". Conpes 3615 de 2009.

8 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: Sector Sanitario (Sistemas de Agua Potable, Saneamiento y Alcantarillados, Plantas de Tratamiento de Agua y Alcantarillado) Sector Hidráulico (Embalses, Sistemas de Aguas Lluvias, Riego, Defensas Fluviales) Sector Energía (Sistemas de Generación, Sistemas de Transmisión, Sistemas de Electrificación Urbana y Rural) Sector Transporte (Puertos, Aeropuertos, Vías, Movilidad Urbana e Interurbana, Ferrocarriles, Logística).

9 Está conformada por las obras y servicios relacionados que permiten incrementar el capital social de una comunidad y su posibilidad de acceder a mayores servicios y/o de mejor calidad. Hacen parte de la infraestructura social sectores y proyectos como: Educación (colegios, pre-escolar, básico y medio, establecimientos e institutos de educación superior) Salud (hospitales, centros de salud primaria) Defensa y Penitenciario (cárceles, centros de detención preventiva) Edificación Pública (edificación de oficinas públicas y del poder Judicial) Deportivo y Cultural (recintos deportivos, artísticos y culturales) Ambiental (áreas naturales protegidas).

10 Asociaciones Público Privadas como mecanismo para financiar infraestructura. DNP. Juan Mauricio Ramírez. Subdirector General. Marzo 2011.

| US\$ Miles de millones | PIB   | Inversión Capital Privado | %PIB  |
|------------------------|-------|---------------------------|-------|
| Brasil                 | 1.481 | 2,16                      | 0.15% |
| Chile                  | 150   | 0,20                      | 0.14% |
| Argentina              | 301   | 0,32                      | 0.11% |
| México                 | 866   | 0,39                      | 0.05% |
| Perú                   | 127   | 0,06                      | 0.05% |
| Colombia               | 229   | 0,08                      | 0.03% |

Gráfico 1. Fuente: Asociaciones Público Privadas como mecanismo para financiar infraestructura. DNP. Juan Mauricio Ramírez. Subdirector General. Marzo 2011

## Las Asociaciones Público Privadas a partir de la Ley 1508 de 2012

La Ley define las APP como un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia, riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad, el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio.

El artículo 3 introduce los dos modelos de APP que se pueden presentar en el marco de esta ley, a saber los contratos que se realicen para proyectos de iniciativa pública y con recursos públicos, y aquellos que sean estructurados a partir de una iniciativa privada donde el objetivo es que la entidad sea un socio que con sus aportes facilite la realización del proyecto y sea el particular quien haga la inversión de capital a cambio del derecho a la explotación económica de esa infraestructura o servicio, en las condiciones que se pacte, por el tiempo que se acuerde<sup>11</sup>.

Es necesario tener en cuenta que la Ley sólo se aplica a las APP cuyo monto de inversión sea superior a seis mil salarios mínimos mensuales legales vigentes, y no se aplicará a las sociedades de economía mixta con participación del Estado inferior al 50 %, las empresas de servicios públicos domiciliarios y las empresas industriales y comerciales del Estado, cuando desarrollen actividades comerciales en competencia con los sectores privado o público en un mercado regulado.

### Proyectos de APP de iniciativa pública

En esencia, los proyectos de APP de iniciativa pública que establece la Ley 1508 de 2012 son una nueva generación de concesiones. Este modelo de APP se desarrolla en un contexto de largo plazo<sup>12</sup>, donde los proyectos se encuentran divididos en etapas y estas son financiadas a través de pagos por parte del Estado, por los usuarios, por inversionistas privados (a través de capital, deuda o mercado de capitales) o una combinación de dichas fuentes. También se establece un sistema de remuneración distinto, condicionándola a la disponibilidad y el nivel

#### Objetivos de la Ley 1508 de 2012

1. Atraer inversionistas de largo plazo con suficiente capacidad financiera para construcción, operación y mantenimiento de obras.
2. Introducir el pago por disponibilidad y nivel de servicio
3. Aclarar los roles y funciones de las entidades estatales que participan el proceso de formulación, revisión y ejecución del proyecto.
4. Diseñar el régimen normativo aplicable a las iniciativas privadas involucrando premios e incentivos adecuados para su desarrollo.

del servicio de la infraestructura o servicio y contempla incentivos y deducciones. En general, la remuneración se realiza en el marco de una regulación integral de los estándares de calidad de los servicios contratados e indicadores claves de cumplimiento<sup>13</sup>.

Cuando la iniciativa es pública, es la entidad la llamada a realizar el análisis de las necesidades y el alcance del proyecto, una evaluación costo beneficio del proyecto analizando su impacto social, económico y ambiental sobre la población directamente afectada<sup>14</sup>. Del mismo modo, debe crear los indicadores de servicio por los cuales se remunera al inversionista privado, plantear todas las condiciones para la colaboración y/o participación del capital privado, siendo responsable de la prestación del servicio público frente a los usuarios.

La entidad contratante debe justificar la utilización del mecanismo APP según los parámetros y concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación (DNP). En el caso en que la entidad sea de nivel departamental o municipal la aprobación estará a cargo de la entidad de planeación respectiva.

Uno de los grandes avances de esta regulación de APP es que establece como prioridad los análisis de amenaza y vulnerabilidad con el fin de evitar la generación o la reproducción de condiciones de riesgo de desastre. Así mismo, contempla como obligación de la entidad, cuando se trate de proyectos de su propia iniciativa y que requieran recursos públicos, la realización de una adecuada tipificación, estimación, asignación de los riesgos y posibles contingencias en una matriz de riesgos. Ésta se debe llevar a cabo teniendo en cuenta cuál es la parte que se encuentra en mejores condiciones de prevenir, controlar y mitigar cada riesgo. Por ejemplo, en un proyecto de renovación urbana, la entidad pública estará en mejores condiciones de asumir el riesgo de los procedimientos de expropiación administrativa y el posible retraso que se pueda presentar a causa de estos. Por otra parte, el particular podrá controlar los detalles relacionados con la ingeniería de detalle, la ejecución de la obra, las obligaciones laborales con sus empleados y contratistas, entre otros. Al establecer esta matriz, se puede llegar a una remuneración adecuada, la cual debe ser proporcional a la inversión y los riesgos asumidos por el particular.

Una vez la entidad pública estructure el proyecto y cumpla con todos los requisitos mencionados, deberá realizar una convocatoria pública para la preselección de los particulares más idóneos para presentar ofertas de ejecución del proyecto, y entre estos, la entidad realizará una licitación pública, en la que los factores de selección de contratistas serán: La capacidad jurídica, la capacidad financiera o de financiación y la experiencia en inversión o en estructuración de proyectos.

### Proyectos de APP de iniciativa privada

Los particulares podrán estructurar proyectos de infraestructura pública o para la prestación

de sus servicios asociados, por su propia cuenta y riesgo, asumiendo la totalidad de los costos de estructuración, y presentarlos de forma confidencial a consideración de las entidades. A pesar de provenir de una iniciativa privada, los contratos para el desarrollo de proyectos de Asociación Público Privada incluirán las cláusulas excepcionales de los contratos estatales.

La estructuración de proyectos de APP de iniciativa privada tiene dos etapas previas a la adjudicación del desarrollo de proyecto, la etapa de prefactibilidad y la de factibilidad. El proyecto puede estar dividido a su vez en diferentes etapas donde se establezca de forma clara la distribución de obligaciones y riesgos que asumen las partes, junto a las formas de remuneración económica para el inversionista.

Dentro de la etapa de prefactibilidad, el particular debe llevar a cabo la descripción completa del proyecto incluyendo el diseño mínimo, construcción, operación, mantenimiento, organización y explotación del mismo, el alcance del proyecto, los estudios de demanda, especificaciones del proyecto, su costo estimado y la fuente de financiación<sup>15</sup>. La entidad estatal competente podrá rechazar la iniciativa u otorgar su concepto favorable el particular continúe con la estructuración del proyecto e inicie la etapa de factibilidad.

En la etapa de factibilidad el particular debe elaborar el modelo financiero detallado con el valor del proyecto debidamente soportado, la descripción detallada de las fases y duración del proyecto, la justificación del plazo del contrato, el análisis de riesgos asociados al proyecto, los estudios de impacto ambiental, económico y social, y los estudios de factibilidad técnica, económica, ambiental, predial, financiera y jurídica del proyecto. Del mismo modo, debe aportar los documentos que acrediten su capacidad jurídica, financiera o de potencial financiación, de experiencia en inversión o de estructuración de proyectos o para desarrollar el proyecto.

11 El derecho de retribución estará condicionado a la disponibilidad de la infraestructura, al cumplimiento de niveles de servicio, y estándares de calidad en las distintas etapas del proyecto, y los demás requisitos que determine el reglamento (artículo 5 de la Ley 1508 de 2012).

12 Los contratos que resulten de las APP tendrán un plazo máximo de treinta años incluidas las prórrogas que se puedan pactar entre las partes, o un plazo mayor previo concepto favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES.

13 Javier Serrano Rodríguez. Ob cit.

14 Del mismo modo, La entidad debe tener estudios vigentes de carácter técnico, socioeconómico, ambiental, predial, financiero y jurídico acordes con el proyecto, la descripción completa del proyecto incluyendo diseño, construcción, operación, mantenimiento, organización o explotación del mismo, el modelo financiero detallado y formulado que fundamente el valor del proyecto, descripción detallada de las fases y duración del proyecto y justificación del plazo del contrato. El modelo financiero estatal tendrá reserva legal.

15 La elaboración de estudios, la evaluación de proyectos de iniciativa privada y las interventorías de los contratos, se podrán contratar mediante el procedimiento de selección abreviada de menor cuantía o mínima cuantía según su valor.

Si la iniciativa privada requiere recursos públicos, logrado el acuerdo entre la entidad y el particular que propuso el proyecto, se abrirá una licitación pública para seleccionar el contratista que adelante el proyecto. Por otra parte, si la iniciativa no requiere de recursos públicos, aprobada la iniciativa, la entidad publicará el proyecto por un término de un (1) mes a seis (6) meses, en la página web del Sistema Electrónico para la Contratación Pública "SECOP"<sup>16</sup>. Si no hay un tercero interesado en desarrollar el proyecto, se podrá contratar al particular que propuso el proyecto de manera directa en las condiciones pactadas (originador). Sin embargo, si hay un tercero interesado se debe adelantar un proceso de selección abreviada de menor cuantía con precalificación. Si el tercero presenta mejor oferta que el originador, este tendrá (10) diez días hábiles para presentar una mejor, y en tal caso se le adjudicará el desarrollo del proyecto. Frente a estas disposiciones, es necesario hacer un seguimiento, especialmente en las regiones y municipios, para evitar que se conviertan en un camino para evadir los procesos de licitación pública, lo cual podría comprometer el principio de transparencia en la contratación con el Estado.

Si el originador no resulta seleccionado para la ejecución del contrato, deberá recibir del adjudicatario el valor que la entidad estatal competente haya aceptado, como costo de los estudios realizados para la estructuración del proyecto.

#### Vehículo financiero

El vehículo financiero es una figura jurídica que introduce el artículo 24 de la ley 1508 de 2012 por el cual se establece que los recursos públicos y todos los recursos que se manejen en el

proyecto deberán ser administrados a través de un patrimonio autónomo constituido por el contratista, integrado por todos los activos y pasivos presentes y futuros vinculados al proyecto. Esta institución busca reducir la responsabilidad patrimonial de la entidad frente a terceros y evitar que los pagos los tenga que hacer directamente<sup>17</sup>. Por otra parte, contar con el patrimonio autónomo facilita el financiamiento del proyecto y permite mayor transparencia en las cuentas del mismo, asegurando un manejo de recursos acorde con lo establecido en el contrato<sup>18</sup>.

#### Vigencias futuras en los proyectos bajo el modelo de APP

La Ley establece que la entidad interesada en el desarrollo de un proyecto por medio de un modelo de APP puede comprometer vigencias futuras cuando medie la autorización del ministerio del sector al que corresponda el proyecto, del CONFIS, del DNP y del registro en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional BPIN. Cada año, el Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES, previo concepto del Consejo de Política Fiscal CONFIS, definirá el límite anual para comprometer vigencias futuras para proyectos de APP.

Las vigencias futuras para amparar proyectos de APP de la Nación no son operaciones de crédito público y por tanto se presupuestarán como gastos de inversión. Los recursos que se generen por la explotación de la infraestructura o por la prestación de los servicios públicos en desarrollo de proyectos de Asociación Público Privada, no se contabilizarán en el Presupuesto General de la Nación (PGN) durante la ejecución del contrato. Es decir, los recursos provenientes de los usua-

rios de las obras, no entrarán al PGN, en cambio, se destinarán para obras de mantenimiento y la remuneración del contratista. Del mismo modo, para evitar el abuso de los compromisos de vigencias futuras, la Ley 1508 de 2012 establece que no se podrá celebrar contratos de APP durante el último año de gobierno.

#### Adiciones y prórrogas

Como se mencionaba al principio de este boletín, uno de los principales problemas de las concesiones ha sido el abuso de las adiciones de presupuesto a las obras públicas, por falta de estudios precisos que den cuenta sobre el costo real de los proyectos, una inapropiada distribución de los riesgos y en ocasiones prácticas corruptas por parte de contratistas y funcionarios públicos. Este problema ocasiona sobrecostos escandalosos que afectan seriamente el presupuesto de las entidades públicas. Por ello la Ley 1508 de 2012 establece que las adiciones y prórrogas de los contratos para proyectos de APP sólo se podrán hacer cuando estén relacionadas directamente con el objeto del contrato y en todo caso después de transcurridos los primeros tres (3) años de su vigencia y hasta antes de cumplir las primeras tres cuartas (3/4) partes del plazo inicialmente pactado en el contrato.

También se establece que las solicitudes de adiciones de recursos y el valor de las prórrogas en tiempo, sumadas, no podrán superar el 20% del valor del contrato originalmente pactado. Sin embargo, todas aquellas inversiones que no impliquen desembolsos de recursos públicos, ni modificaciones en plazo podrán ser realizadas por el ejecutor del proyecto por su cuenta y riesgo, sin que ello comprometa o genere obligación alguna de la entidad estatal competente de reconocer, compensar o retribuir dicha inversión.



16 Ver <http://capacitacionvirtualsecop.contratos.gov.co/>

17 Los rendimientos de recursos privados en el patrimonio autónomo pertenecen al proyecto.

18 Consulta E-120227 del 1 de marzo de 2012. Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible – GEINF. Departamento Nacional de Planeación (DNP).

## Conclusión

La Ley 1508 de 2012 crea un marco amplio para la estructuración de APP, introduciendo una nueva generación de concesiones y un marco jurídico para las APP de iniciativa privada con el fin de incentivar la participación de los particulares en la construcción y operación de infraestructura, en la prestación de servicios públicos. Del mismo modo, esta Ley es una respuesta a las dificultades que se han venido presentando en las concesiones otorgadas para la construcción de infraestructura de transportes, en particular, para evitar el abuso de las adiciones y prórrogas. Sin embargo, es necesario hacer un seguimiento atento de los proyectos que se desarrollen por medio de APP, a fin de que no se conviertan en una forma para evadir los procesos de licitación.

### OBSERVATORIO LEGISLATIVO • INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA

• Dirección general Marcela Prieto Botero • Director del Observatorio Luis Eddy Acero Camacho • Edición general Andrés Molano  
Asistentes de investigación Pablo Andrés Convers y Julián Silva  
Redacción Pablo Andrés Convers • Diagramación Luis Felipe Vanegas Trujillo

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política // Calle 70 N° 7A - 29, Bogotá D. C., Colombia.  
PBX: (571) 317 7979, Fax: 317 7989 // Correo electrónico: [observatoriollegislativo@icpcolombia.org](mailto:observatoriollegislativo@icpcolombia.org)