



**LAS APP COMO INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN DE
INFRAESTRUCTURA DE MOVILIDAD
(2016-2018)**

Artículo 8 del Acuerdo 24 de 1993

Bogotá, D.C., noviembre de 2018



Las APP como instrumento de
financiación de infraestructura de
movilidad (2016 – 2018)

Veedor Distrital
Jaime Torres–Melo

Viceveedor Distrital
Daniel García Cañón

Veedor Delegado para la Atención de Quejas y Reclamos
Juan Carlos Rodríguez Arana

Veedora Delegada para la Contratación
Tatiana Mendoza Lara

Veedor Delegado para la Eficiencia Administrativa y Presupuestal
Jasson Cruz Villamil

Veedor Delegado para la Participación y los Programas Especiales
Diego Fernando Maldonado Castellanos

Jefe Oficina Asesora de Planeación
Diana Enciso Upegui

Jefe Oficina Asesora Jurídica
Janneth Caicedo Casanova

Equipo de Trabajo

Miryan Yolanda Nope Aguirre



Tabla de contenido

Introducción	4
1. Las Asociaciones Público Privadas en el ámbito Nacional	4
2. Las APP en el Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020	6
2.1 Avance de las iniciativas de APP en la ciudad	9
3. Estado de las APP de Infraestructura Vial	11
3.1 APP Accesos Norte Fase I	12
3.2 La APP accesos norte fase II	14
4. Conclusiones y recomendaciones	16
4.1 Conclusiones	16
4.2 Recomendaciones	16
Referencias	17

Lista de tablas

<i>Tabla 1.</i> Iniciativas de APP radicadas en la Secretaría Distrital de Salud	8
<i>Tabla 2.</i> Número de iniciativas por APP registradas en Bogotá	9
<i>Tabla 3.</i> Estado de las iniciativas de APP presentadas en Bogotá	10
<i>Tabla 4.</i> Iniciativas de APP para vías radicadas en Bogotá, que no se han rechazado	11

Lista de figuras

<i>Figura 1.</i> Estructura del PDD y recursos por APP	7
<i>Figura 2.</i> Mapa Accesos Norte Fases I y II	14



Introducción

Las Asociaciones Público Privadas (APP) son instrumentos de financiación que buscan apalancar proyectos estatales con recursos de capital privado, ya sea de personas naturales o jurídicas. Este mecanismo se introduce en la legislación nacional a través de la Ley 1508 de 2012, reglamentada mediante el Decreto 1467 de 2012 y por el Decreto 1082 de 2015.

En consonancia la Administración Distrital incorporó este mecanismo de financiación como una alternativa importante en la ejecución de proyectos claves para el desarrollo de la ciudad, por lo que la Veeduría Distrital, con base en las funciones emanadas del Acuerdo 24 de 1993, realizó el seguimiento a los proyectos a financiar mediante las APP, dada la trascendencia que tienen para el desarrollo de la ciudad y la región y como se señaló en el bienestar de sus habitantes.

Como producto del seguimiento se elaboró el presente informe que inicia con un breve recorrido por los principales aspectos que definen las APP y los requisitos que establece la Ley para estructurarlas. Luego se realiza el análisis de las iniciativas registradas en el Registro Único de APP (RUAPP) del DNP, con corte al 17 de agosto de 2018.

En la segunda parte del documento se realiza un análisis de las APP, contempladas en el Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020 “Bogotá Mejor para Todos” (PDD), para el Sector de Movilidad, con las que se espera atraer capital privado para financiar obras por un valor de \$13 billones, que representan el 14% del Plan plurianual de inversiones. Asimismo, se evalúa el estado de las APP registradas en las entidades distritales en el RUAPP. Se finaliza con el estudio de una de las APP de infraestructura vial: Accesos Norte, dada la importancia de este proyecto para mejorar y ampliar la infraestructura vial del norte de la ciudad y mejorar la conectividad regional al agilizar la movilidad entre los municipios vecinos y Bogotá D.C.

1. Las Asociaciones Público Privadas en el ámbito Nacional

Las APP se encuentran definidas en el artículo primero de la Ley 1508 de 2012 como:

Un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio (Congreso de la República de Colombia, 2012).

Asimismo, la Ley enunciada señala que mediante las APP se financian proyectos de infraestructura para sectores productivos como el transporte y sociales como colegios, hospitales y cárceles, entre otros. El monto mínimo del valor de la inversión para las obras a ejecutarse bajo



este esquema es de 6.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes, que equivalen para el presente año a \$4.687 millones. La duración de estos contratos no puede ser superior a 30 años, aunque en casos excepcionales se puede ampliar el plazo, previo consentimiento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) en la etapa de estructuración.

En la misma Ley se establece que las iniciativas son de dos tipos: privadas y públicas, las cuales tienen un proceso de estructuración diferente. En la estructuración de proyectos de iniciativa privada los particulares asumen bajo su cuenta y riesgo la totalidad de los costos y la entidad pública no está obligada a brindar ninguna retribución. Los particulares presentan la iniciativa a la entidad estatal competente bajo confidencialidad y reserva. Las fuentes de financiación pueden ser exclusivamente con recursos privados, los que se pagan con la explotación económica de la infraestructura o servicio, o con parte de recursos públicos, en este caso los aportes públicos no podrán superar el 30% del presupuesto estimado de inversión del proyecto, pero si se trata de infraestructura vial de carreteras no puede ser superior al 20%, según la Ley 1753 de 2015, artículo 38 (Congreso de la República de Colombia, 2015).

La estructuración de las APP de iniciativa privada contempla dos etapas: prefactibilidad y factibilidad. En la etapa de prefactibilidad se debe describir el proyecto e incluir “el diseño mínimo en etapa de prefactibilidad, construcción, operación, mantenimiento, organización y explotación del mismo, alcance del proyecto, estudios de demanda en etapa de prefactibilidad, especificaciones del proyecto, su costo estimado y la fuente de financiación” (Ley 1508 de 2012, art. 14). La entidad estatal tiene máximo tres meses para evaluar si las iniciativas se ajustan a las políticas públicas y proyectos priorizados y lo reglamentado por las normas.

De superar la iniciativa la etapa de prefactibilidad, el originador tiene 24 meses para realizar los estudios de factibilidad y lograr acuerdos con la entidad competente. En esta etapa se deben tener estudios y análisis detallados del modelo financiero del valor del proyecto, de los riesgos asociados al proyecto, impacto ambiental, económico y social, y la factibilidad técnica, económica, ambiental, predial, financiera y jurídica del proyecto. Asimismo, se debe acreditar la capacidad jurídica, financiera o de potencial financiación y de experiencia, entre otras.

Una vez se estructura técnica legal y financieramente la iniciativa se procede, con esta información, a emitir:

- Concepto de asignación de riesgos por la entidad competente
- Aprobación de obligaciones contingentes por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- Aval condiciones financieras del Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- Justificación modalidad contratación del Departamento Nacional de Planeación (Agencia Nacional de Infraestructura, sf).

Sí la iniciativa de APP requiere recursos públicos se debe solicitar aval fiscal y aprobación de vigencias futuras al Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) y realizar la licitación pública



en la que se dan unos puntos en la calificación al originador de la propuesta que oscilan entre el 3 y el 10% dependiendo de la complejidad del proyecto. De no requerir recursos públicos el proceso de solicitud se publica en el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP) para que otros interesados puedan manifestar su intención de participar como ejecutores del proyecto y generar un proceso de selección competitivo. Si el originador de la iniciativa no resulta seleccionado para ejecutar el proyecto propuesto, quien lo sea debe retribuirle el costo de los estudios adelantados, los cuales deben ser estimados por la entidad competente.

Con respecto a las iniciativas públicas deben ser estructuradas por la entidad pública competente con los conceptos previos del DNP o la entidad territorial de planeación y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, antes de hacer la invitación pública a participar en el proceso de selección. Las fuentes de financiación pueden ser recursos públicos, explotación económica del bien o servicio, o una combinación de éstas. Al igual que las iniciativas privadas tienen las dos etapas de estructuración: prefactibilidad y factibilidad.

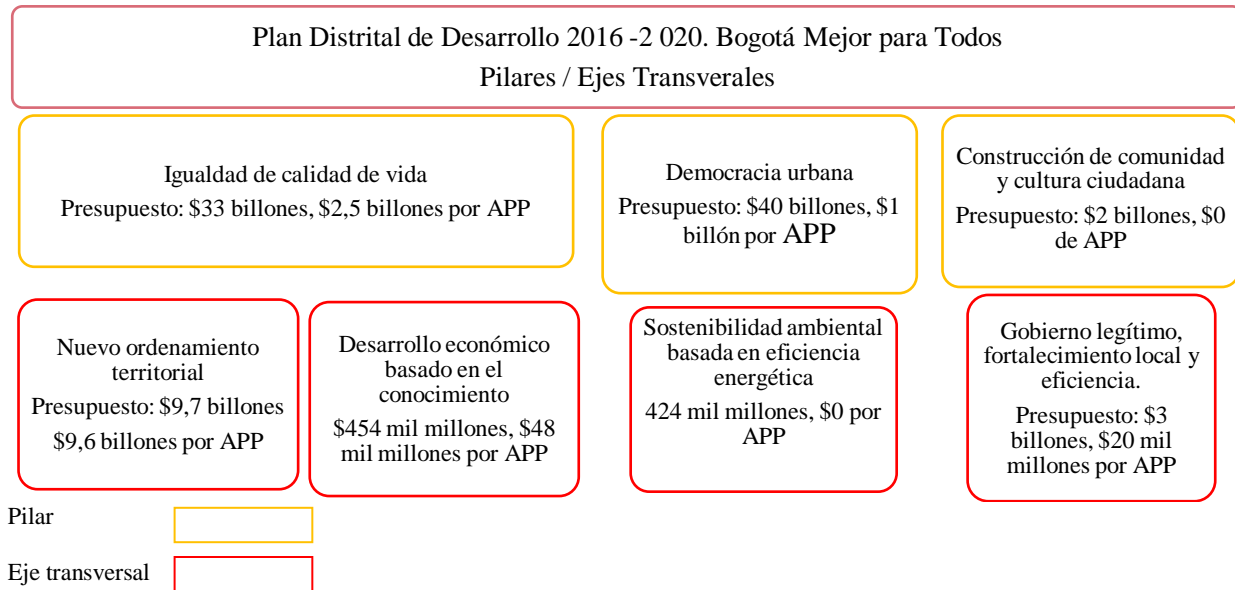
Desde el año 2012 hasta agosto 17 del 2018, se han reportado 713 iniciativas en el RUAPP registradas por entidades del orden nacional y territorial. Este registro fue creado en el artículo 25 de la Ley 1508 de 2012, y en este las entidades deben registrar las propuestas dentro de los cinco días hábiles siguientes al recibo del proyecto, si se presentan varias propuestas sobre un mismo tema se debe estudiar la primera en el orden de llegada, de ser rechazada se continúa con la siguiente. De las 713 iniciativas han sido rechazadas casi el 50%, la mayoría en etapa de prefactibilidad (41,2%) y las demás en etapa de factibilidad (8,6%) (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

El 93% de las propuestas son de iniciativa privada, de las cuales el 13% requiere recursos públicos; el restante 7% corresponde a iniciativas públicas, en estas no se observa rechazo en las diferentes etapas (prefactibilidad y factibilidad).

2. Las APP en el Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020

La actual Administración Distrital incorpora las APP como una herramienta de financiación de proyectos del PDD, por un valor de \$13 billones, lo que representa el 14% del Plan Plurianual de Inversiones que se calculó en \$90 billones, a pesos de 2016.

Figura 1. Estructura del PDD y recursos por APP



Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital, con base en el Plan Plurianual de Inversiones del PDD

Como se observa en la figura 1, dos de los tres pilares del PDD contemplan este tipo de financiación, al igual que tres de los cuatro ejes transversales. La participación más alta en la financiación con recursos de APP se encuentra en el Eje transversal “Nuevo ordenamiento territorial”, en el que se proyecta una financiación del 99% a través de las APP, estos recursos se encuentran dirigidos al programa “Articulación regional y planeación integral del transporte”. Le sigue el Eje transversal “Desarrollo económico basado en el conocimiento”, en el que las APP representan el 11% de la inversión, correspondiente al programa “Bogotá, una ciudad digital”. Luego se encuentra el Pilar “Igualdad de calidad de vida”, en el cual las APP representan el 8% del presupuesto de este pilar y está dirigido al programa “Modernización de la infraestructura física y tecnológica en salud”. Finalmente, en el pilar de “Democracia urbana” el 3% del presupuesto, específicamente en el programa “Mejor movilidad para todos”, y en el Eje transversal Gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia el 1%, asignados al programa “Gobernanza e influencia local, regional e internacional”.

Una de las metas del PDD que depende en su totalidad de este mecanismo de financiación es “Construir avenidas urbanas regionales (esquema de financiación por APP, supeditado al esquema y cierre financiero de las APP)”, del programa “Articulación regional y planeación integral del transporte”, la cual no reporta avance físico ni presupuestal. El indicador de la meta es “km de avenidas urbanas regionales construidas”, se programaron 63,3 km para todo el periodo del PDD, que se proyectan ejecutar así: 6,20 km en el año 2019 y los restantes 57,10 km en 2020. Con respecto a la ejecución financiera se proyectan \$958.054 millones para el

cuatrienio, los cuales se programaron para la vigencia 2018, no obstante hasta la fecha del reporte (30 de junio de 2018) no se reportan compromisos. (Secretaría Distrital de Planeación, 2018).

Situación similar se presenta con la meta “Lograr 5 alianzas público - privadas para atender las problemáticas TIC de la ciudad”, del programa “Bogotá, una ciudad digital”, aunque se registra el avance de una alianza y la gestión para realizar dos en la presente vigencia, en el RUAPP no se registran este tipo de iniciativas.

Con respecto a las metas que apuntan al sector Salud del Pilar “Igualdad de calidad de vida” se observa que las metas en las que se puede prever la financiación a través de las APP son: “Construir 40 Centros de Atención Prioritaria en Salud (CAPS)” y “Reponer 4 instalaciones hospitalarias incluyendo el Hospital de Usme”, teniendo en cuenta las iniciativas registradas en el RUAPP, como se observa en la siguiente tabla, estas metas no presentan avances en su ejecución física.

Tabla 1. Iniciativas de APP radicadas en la Secretaría Distrital de Salud

<i>No.</i>	<i>Tipo de iniciativa</i>	<i>Nombre</i>	<i>Objeto</i>
1	Iniciativa Privada con recursos públicos	Diseño, construcción, equipamiento, mantenimiento, y operación de un Almacén Central y gestión de la C. de Logística...	El proyecto con nombre "Diseño, construcción, equipamiento, mantenimiento, y operación de un Almacén Central y gestión de la Cadena de Logística de Suministros para la distribución y dispensación de medicamentos e insumos en establecimientos de salud de la ciudad de Bogotá D.C." tiene por objetivo principal "... mejorar sustancialmente la entrega de medicamentos y suministros médicos a las subredes de prestación de servicios de salud en Bogotá, permitiendo tener un acceso confiable y costeable a medicamentos y suministros médicos".
2	Iniciativa Privada con recursos públicos	Proyecto de APP para la Construcción, mantenimiento y operación del Hospital La Felicidad	Construcción, mantenimiento y operación del Hospital La Felicidad
3	Iniciativa Privada sin recursos públicos	Construcción, dotación, operación, mantenimiento y reversión de tres (3) centros de Atención Prioritaria en Salud – CAPS	Gestionar las Unidades de Atención Primaria, buscando constantemente la eficiencia y eficacia en los procesos asistenciales brindados a los usuarios, a través de un modelo de gestión clínica basado en atención primaria, con un enfoque que busque no sólo la prestación de servicios de salud, sino que esté orientado desde la perspectiva de la salud familiar y comunitaria en la promoción de la salud y la prevención de la de enfermedad , garantizando niveles altos de calidad en atención y la satisfacción tanto de los usuarios como de los diferentes actores del sistema de salud. Todo lo anterior, enmarcado dentro del uso eficiente de los recursos disponibles.
4	Iniciativa Pública	Reposición del Hospital Simón Bolívar por APP	Diseño, Construcción, Dotación y Operación del Hospital Simón Bolívar por APP
5	Iniciativa Pública	Nuevo Hospital La Felicidad por APP	Diseño, Construcción, Dotación y Operación del Hospital La Felicidad por APP
6	Iniciativa Pública	Reposición del Hospital Materno Infantil por APP	Diseño, Construcción, Dotación y Operación del Hospital Materno Infantil por APP
7	Iniciativa Pública	Reposición de Hospital Santa Clara por APP	Diseño, Construcción, Dotación y Operación del Hospital Santa Clara por APP
8	Iniciativa Pública	Nuevo Hospital de Bosa por APP	Diseño, Construcción, Dotación y Operación del Hospital de Bosa por APP
9	Iniciativa Pública	Nuevo Hospital de Usme por APP	Diseño, Construcción, Dotación y Operación del Hospital de Usme por APP

Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital, con base en información del RUAPP (Departamento Nacional de Planeación, 2018)



Es de tener en cuenta que en el párrafo primero del artículo 139 del Acuerdo 645 de 2016, se establece que este tipo de asociaciones se podrán utilizar para el “diseño, construcción, restitución, mejora, mantenimiento, remodelación, operación, dotación y prestación de los servicios asociados, incluyendo, entre otras, infraestructura social de educación y salud, atención a primera infancia y persona mayor, garantizando los más altos estándares de calidad y tecnología” (Acuerdo 645, 2016, artículo 139).

Adicionalmente, en el párrafo segundo del artículo citado se autoriza a Transmilenio S.A. para que mediante este mecanismo realice “la construcción y operación de los intercambiadores modales del Distrito Capital y demás infraestructura relacionada con transporte o movilidad, entendidos como puntos de integración operacional y de articulación del transporte intermunicipal con el transporte urbano” (Acuerdo 645, 2016, artículo 139).

2.1 Avance de las iniciativas de APP en la ciudad

De las 713 iniciativas que se encuentran registradas en el RUAPP, con corte a 17 de agosto de 2018, el 30% son competencia de entidades de Bogotá D.C., es decir 212 iniciativas, tal como se observa en la tabla 2. No obstante, el porcentaje de iniciativas que impactan a la ciudad puede ser mayor si se tienen en cuenta proyectos que se registran en otras entidades pero que se realizan en la ciudad, como las vías de los accesos norte, la Avenida Longitudinal de Occidente, el Cable de Oriente, el transporte masivo entre Soacha y Bogotá y la ampliación del Aeropuerto El Dorado, entre otros, que se registran en entidades como la ANI, el Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca, la Gobernación de Cundinamarca, la Alcaldía de Funza, entre otras.

Tabla 2. Número de iniciativas por APP registradas en Bogotá

<i>Entidad estatal competente</i>	<i>No. de iniciativas</i>
Alcaldía de Bogotá D.C.	96
Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público DADEP	36
Instituto de Desarrollo Urbano IDU	9
Instituto Distrital de Recreación y Deporte IDR	8
Instituto para la Economía Social IPES	1
Secretaría de Gobierno de Bogotá SDG	4
Secretaría de Salud de Bogotá SDS	10
Secretaría Distrital de Desarrollo Económico de Bogotá SDDE	1
Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá SDM	12
Transmilenio S.A.	26
Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP	9
<i>Total</i>	212

Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital, con base en información del RUAPP (Departamento Nacional de Planeación, 2018)



Sin embargo, a pesar de que se puede considerar que la ciudad cuenta con un buen número de propuestas, el 50% se rechazaron en prefactibilidad y el 10% en factibilidad; solo el 1% ha sido contratado, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 3. Estado de las iniciativas de APP presentadas en Bogotá

<i>Estado</i>	<i>No. de iniciativas</i>	<i>% Participación</i>
Contratado (Ver SECOP)	2	1%
Desistido por el proponente	5	2%
Rechazada Pre-factibilidad	105	50%
Pre-factibilidad	9	4%
Pre-factibilidad en Estudio	56	26%
Rechazada Factibilidad	22	10%
Factibilidad en Estudio	13	6%
<i>Total</i>	212	100%

Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital, con base en información del RUAPP (Departamento Nacional de Planeación, 2018)

El 1% contratado corresponde a dos iniciativas, que se describen a continuación:

- a. “Dotar a la ciudad de Bogotá de un sistema de bicicletas públicas, como medio de transporte, accesible a los ciudadanos, el cual promueva el uso del transporte no motorizado y facilite la integración operacional que realicen los usuarios en con SITP”. Esta iniciativa pública se adjudicó en la Administración pasada, mediante el contrato de concesión No. 2015-1042, suscrito el 26 de mayo de 2015 entre Bogotá D.C. - Secretaría Distrital de Movilidad y el consorcio Unión Temporal Bicibogotá. Sin embargo, la actual Administración declaró la caducidad del contrato por incumplimiento del concesionario, mediante las resoluciones 26, 27 y 30 del 12, 20 y 28 de octubre, respectivamente (SECOPI, 2018a).
- b. La “Renovación Arquitectónica, actualización, operación y mantenimiento del Coliseo Cubierto El Campín”, iniciativa privada sin recursos públicos, radicada en el RUAPP el 12 de septiembre de 2012 por Colombiana de Escenarios S.A.S., proyecto que se adjudicó en la Administración pasada a través del contrato IDR-APP-IP-01 de 2015, al originador, por un valor de \$7.000 millones y un plazo de 300 meses; la actual Administración gestiona su ejecución (SECOP I, 2018b).

De lo anterior se desprende que sólo una APP ha logrado traducirse ser ejecutada, teniendo en cuenta que de las dos APP contratadas solo una se encuentra operando, la del Coliseo El Campín.

3. Estado de las APP de Infraestructura Vial

Considerando el gran potencial que representan las APP para adelantar las obras viales necesarias para lograr avanzar en el desarrollo de la ciudad se extractaron del RUAPP las iniciativas de este tipo radicadas en las entidades distritales y que no han sido rechazadas, en la siguiente tabla:

Tabla 4. Iniciativas de APP para vías radicadas en Bogotá, que no se han rechazado

No.	Entidad	Nombre de la iniciativa	Tipo de iniciativa	Estado de la iniciativa
1	Alcaldía de Bogotá D.C.	"ALO SUR" Avenida Longitudinal de Occidente. Tramo Chusacá - Av. Calle 13	Iniciativa Privada sin recursos públicos	Factibilidad en Estudio
2		Accesos Norte de Bogotá S.A. Fase 2 - ACCENORTE FASE2	Iniciativa Privada sin recursos públicos	Factibilidad en Estudio
3		Avenida Longitudinal de Occidente - ALO, en el tramo centro Calle 13 - Calle 80	Iniciativa Privada sin recursos públicos	Pre-factibilidad en Estudio
4		Avenida Longitudinal de Occidente ALO Calle 13 - Autopista Sur	Iniciativa Privada sin recursos públicos	Pre-factibilidad en Estudio
5		Estudios diseños, gestión Ambiental y predial, construcción, operación, mantenimiento y explotación del corredor ente Bogotá y La Calera	Iniciativa Privada sin recursos públicos	Pre-factibilidad en Estudio
6		Estudios, Diseños, Financiación, Construcción, Conservación, Mantenimiento, Explotación, Operación y Reversión de la Ave	Iniciativa Privada sin recursos públicos	Pre-factibilidad en Estudio
7		Solución al corredor vial que conecta a Bogotá con el norte del país sus inmediaciones construyendo el anillo Norte con	Iniciativa Privada con recursos públicos	Pre-factibilidad en Estudio
8	Instituto de Desarrollo Urbano - IDU-	APP Calle 127	Iniciativa Pública	Pre-factibilidad
9		APP Calle 63	Iniciativa Pública	Pre-factibilidad
10		Autopista Urbana Norte de Bogotá	Iniciativa Privada sin recursos públicos	Pre-factibilidad en Estudio
11		Nueva Carretera entre Calle 100 con carrera 7 de Bogotá y la Carretera C-50 en el municipio de la Calera	Iniciativa Privada sin recursos públicos	Pre-factibilidad en Estudio

Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital, con base en información del RUAPP (Departamento Nacional de Planeación, 2018)

Estas iniciativas apuntan a la meta producto del PDD de construir 38 km de avenidas urbanas de integración regional a través de las APP, aunque como se señaló arriba, en el SEGPLAN se programaron 63,3 km, que, se programaron para ser ejecutados, en su mayoría en el 2020 (Secretaría Distrital de Planeación, 2018).

De estas iniciativas dos han alcanzado avanzar a la etapa de factibilidad: ALO Sur y Accesos Norte de Bogotá fase 2. En cuanto al proyecto ALO Sur, en diciembre de 2017, el entonces presidente de la ANI, anunció que de esta iniciativa, eminentemente privada, radicada por “Estructura Plural ALO Sur SAS conformado por CONCA Y SA, COHERPA SAS, Pavimentos



Colombia SAS, Mario Alberto Huertas Cotes” se esperaba tener la factibilidad en enero de 2018 y adjudicarla a finales de junio de 2018. El proyecto contempla siete unidades funcionales (Agencia Nacional de Infraestructura, 2017).

De esta forma, en abril de 2018 la ANI informó que este proyecto superó la etapa de factibilidad, ante la ANI y el IDU, por lo que se radicó ante el Ministerio de Hacienda para continuar con el proceso. Este eje vial tendrá una extensión de 24,3 km y un costo de \$929 mil millones, que como ya se indicó son en su totalidad de origen privado, del recaudo de peajes durante 30 años de concesión. El proyecto comprende dos tramos: desde la intersección de Mondoñedo hasta el Río Bogotá y desde este punto hasta la Calle 13; en el primer tramo se construirá una segunda calzada (14,4 km) y en el segundo la doble calzada con ciclorruta y andén (9,9 km), con un carril que permite la posibilidad de que el Distrito implemente en el futuro un sistema de transporte masivo. Asimismo, se precisó que el IDU será el responsable de la construcción de los tramos centro y norte de la ALO (Agencia Nacional de Infraestructura, 2018a).

Con respecto al otro proyecto, Accesos Norte de Bogotá fase 2, más adelante se presenta su estado y avance, ya que está relacionado con la Fase I.

Frente a las APP Calle 63 y 127, de iniciativa pública, el DNP y el IDU contrataron su estructuración, estas vías mejorarán el acceso a la ciudad por el occidente y se proyecta que su construcción inicie en el segundo semestre de 2018 (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017).

3.1 APP Accesos Norte Fase I

Esta es una de las iniciativas de APP de infraestructura vial que se radican en entidades del orden nacional pero que impactan a la ciudad, ya que parte su ejecución se realiza en su territorio y está relacionada con las metas del PDD. Esta iniciativa privada sin recursos públicos se radicó en la Agencia Nacional de Infraestructura ANI, en marzo de 2015 (aunque desde 2012 se habían presentado otras iniciativas con un objeto similar, pero se habían rechazado en etapa de prefactibilidad) con el objeto de:

Mejorar la accesibilidad por el norte de Bogotá, empleando los corredores de la Autopista Norte y la Carrera Séptima entre las calles 245 y La Caro, realizando una ampliación a las capacidades viales de los corredores para mejorar el nivel de servicio del flujo vehicular en el mediano plazo (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

El proyecto surtió todo el proceso y en enero del año 2017 se suscribió el Contrato de concesión APP 001 de 2017, entre la ANI y Accesos Norte de Bogotá S.A.S., que inició el 7 de abril del mismo año, por un valor de \$1,2 billones. El alcance del contrato es “la financiación de los estudios, diseños, construcción, operación, mantenimiento, gestión social, predial y ambiental de los acceso norte a la ciudad de Bogotá D.C.”, según se observa en la parte especial del Contrato; el plazo de ejecución es de 25 años. La ejecución del contrato se contempla por fases: la primera,



de preconstrucción, tiene un plazo de doce meses, contados desde la fecha de inicio; la segunda, de construcción, de 48 meses contados desde la fecha del acta de inicio de la fase de construcción, la cual se suscribió el 6 de abril de 2018.

El proyecto se divide en 4 unidades funcionales así:

Unidad funcional 1: del sector de la Carrera Séptima, inicia en la Calle 245 y va hasta La Caro, con una longitud aproximada de 4,91 km. La intervención comprende el mejoramiento de la calzada existente, construcción de la segunda calzada y reubicación del peaje Fusca y la operación y mantenimiento.

Unidad funcional 2: del sector Autopista Norte, inicia en la Calle 245 y va hasta La Caro, con una longitud aproximada de 4,18 km. La intervención contempla la ampliación en dos carriles en las calzadas oriental y occidental, entre la Calle 245 y el peaje Andes y ampliación en un carril entre el peaje Andes y La Caro y la operación y mantenimiento.

Unidad funcional 3: sector conectante Hatogrande o Variante Chia, con una longitud de 1,98 km, se construirá la doble calzada y se realizará la operación y mantenimiento del sector.

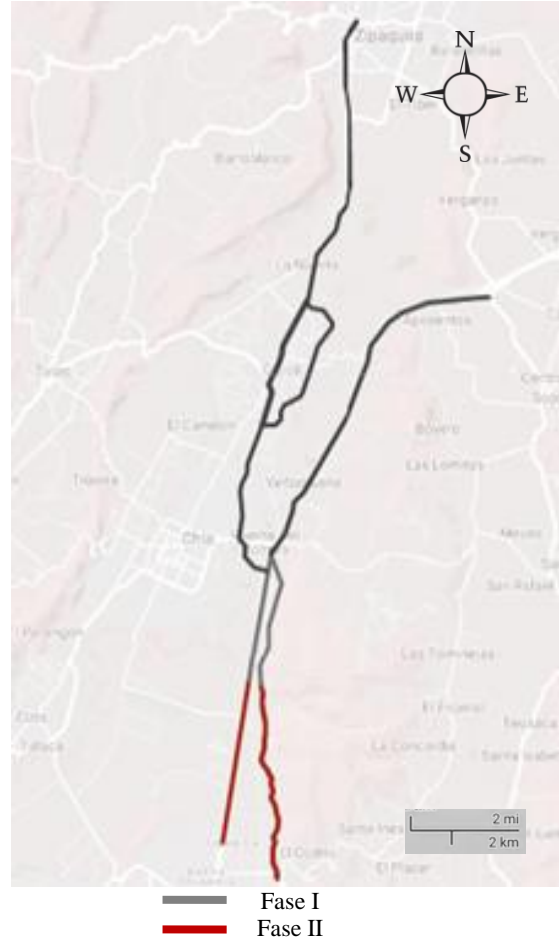
Unidad funcional 4: abarca la operación y mantenimiento de todos los 55 km, aproximados, que comprenden el proyecto.

Asimismo, en la sección 3.8 de la parte especial del contrato se establece que:

No se dará inicio a la fase de construcción de la unidad funcional No. 1, si faltando trescientos sesenta y cinco días para su inicio no se cuenta con la manifestación escrita por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá de ampliar la carrera 7ª. desde las calles 245 hacia el perímetro urbano de la ciudad de Bogotá. Igualmente, no se podrá adelantar la adquisición predial de esta unidad funcional hasta tanto no se cuente con la manifestación señalada en este numeral.

Si se llegará a presentar esta situación se prevé que las partes cuentan con seis meses para acordar las obras que reemplazarán esta fase. Los costos estimados para esta obra son: CAPEX de \$205 mil millones y OPEX de \$14 mil millones (Agencia Nacional de Infraestructura, 2018b).

Figura 2. Mapa Accesos Norte Fases I y II



Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital, con base en la ANI (2018b).

3.2 La APP accesos norte fase II

La segunda fase de este proyecto se ejecuta completamente en la ciudad, a diferencia de la primera fase. En el año 2015 la Propuesta de Sociedad Futura Accesos Norte de Bogotá S.A. – Fase 2- Accenorte Fase 2- presentó ante la ANI la iniciativa privada de APP sin recursos públicos “Accesos Norte de Bogotá Fase 2”, con el objeto de:

Desarrollar los estudios, diseños, construcción, mejoramiento, rehabilitación, gestión social, ambiental y predial, administración, operación y mantenimiento de la Autopista Norte entre la calle 192 y 245 (en los dos sentidos) y la carrera séptima o carretera central del norte a partir de la calle 182 hasta la calle 245 (Departamento Nacional de Planeación, 2018).



Las APP como instrumento de financiación de infraestructura de movilidad (2016 – 2018)

De igual manera, en enero de 2016 se radicó ante el IDU, por Accesos Norte de Bogotá S.A. Fase 2 –ACCENORTE FASE 2 la iniciativa privada de APP sin recursos públicos, que:

Propone desarrollar estudios, diseños, construcción, mejoramiento, rehabilitación, ambiental y predial, administración, operación y mantenimiento de la Autopista Norte entre la Calle 192 y la Calle 245 (en los dos sentidos) y la Carrera Séptima a partir de la calle 186 hasta la Calle 245, al igual que el mantenimiento y operación de un conjunto vial llamado Desarrollo vial para el norte de Bogotá (Departamento Nacional de Planeación, 2018)

Como se observa la infraestructura propuesta es la misma, por lo que la ANI y el IDU realizaron el Convenio Interadministrativo No 04 de 2016, con el fin de estructurar y evaluar la iniciativa conjuntamente. El proceso avanzó hasta la etapa de factibilidad, pero la iniciativa se rechazó por un incremento injustificado del presupuesto del CAPEX del proyecto, el cual ascendía a \$ 2,6 billones. Cabe mencionar que, según la presentación realizada por el IDU en el Comité Sectorial de Movilidad del mes de mayo de 2017, el costo del proyecto era de \$ 1,01 billones para el tramo de la Autopista Norte de 5,7 km y de \$ 430 mil millones para el de la Carrera Séptima de 7 km.

Finalmente, mediante la Resolución 0888 del 25 de mayo de 2018 de la ANI se rechazó la iniciativa en etapa de factibilidad (ANI, 2018c). Sin embargo, el proyecto se podría realizar mediante APP de iniciativa pública, teniendo en cuenta que la ANI cuenta con recursos para este propósito, producto de la operación APP Accesos Norte Fase I.

A partir de lo anterior se puede señalar que la estructuración de una APP no es tarea fácil, requiere del concurso de múltiples actores, en la que el privado juega un papel principal, por los procesos que debe adelantar, así como la voluntad para llegar a acuerdos, en las fases de prefactibilidad y factibilidad. Adicionalmente, se requiere el concurso de entidades no solo de orden territorial sino nacional para el lleno de requisitos como la asignación de riesgos, la aprobación de obligaciones contingentes, el aval de condiciones financieras y la justificación de modalidad de contratación.



4. Conclusiones y recomendaciones

4.1 Conclusiones

- La actual administración le apuntó a lograr la financiación de una parte importante de sus proyectos a través de las APP, pero no se observan avances en las metas que se financian con estos recursos.
- El tiempo necesario para la estructuración de una APP hace que difícilmente se logre estructurar en el periodo de cuatro años que tienen las administraciones territoriales, situación que se agrava con el cambio del gabinete nacional, como ocurre con la APP de Accesos Norte Fase II que se encuentra a la espera de continuar con el respaldo de la Nación para su ejecución como APP pública.
- El rechazo de la APP Accesos Norte para Bogotá Fase II pone en peligro la ejecución de la ampliación del tramo correspondiente a la Unidad Funcional 1, es decir la ampliación de la Carrera Séptima desde la Calle 245 hasta La Caro, del Contrato de Concesión APP 001 de 2017, que ejecuta la Fase I.

4.2 Recomendaciones

1. Dada la complejidad y el tiempo necesario para estructurar una APP la Administración Distrital debe contemplar la elaboración de un mapa de riesgos, especificando los riesgos en las etapas de prefactibilidad y factibilidad, de tal manera que se establezcan alternativas, mecanismos o acciones para mitigarlos.
2. Se recomienda revisar las metas de proyectos APP que se aplazan para ser ejecutados en el 2020, cuando inicia otra Administración que puede no tener interés en continuar con estos, lo que representa un riesgo grave para su realización.
3. Es necesario plantear estrategias para involucrar a las autoridades locales de los municipios vecinos en la estructuración de las APP que los afectan, como es el caso de Accesos Norte, iniciativa que beneficia a la población de municipios vecinos como Chía y Zipaquirá, de esta forma se fortalece el proyecto.
4. Se deben socializar masivamente los beneficios del proyecto entre la comunidad afectada para reducir el rechazo ante el aumento de las tarifas de los peajes o ante la imposición de nuevos peajes, ya que temas como la reducción de tiempo y de costos de mantenimiento vehicular, entre otros, puede hacer la diferencia al momento de evaluar el costo beneficio de la medida.



Las APP como instrumento de
financiación de infraestructura de
movilidad (2016 – 2018)

Referencias

- Agencia Nacional de Infraestructura. (15 de diciembre de 2017). *Comunicado de prensa*. Recuperado el 5 de octubre de 2018, de https://www.ani.gov.co/sites/default/files/comunicado_-_alo_sur_diciembre.pdf
- Agencia Nacional de Infraestructura. (6 de abril de 2018a). *Comunicado de Prensa. ANI radicó en Minhacienda iniciativa privada para la construcción de la ALO Sur*. Recuperado el 8 de octubre de 2018, de https://www.ani.gov.co/sites/default/files/comunicado_-_alo_sur_abril_06_1.pdf
- Agencia Nacional de Infraestructura. (2018b). *Accesos Norte de Bogotá*. Recuperado el 28 de agosto de 2018, de <https://www.ani.gov.co/proyecto/carretero/accesos-norte-de-bogota-accenorte-28973>
- Agencia Nacional de Infraestructura. (25 de mayo de 2018c). *Por medio de la cual se rechaza la Asociación Público Privada de Iniciativa Privada sin aporte de recursos públicos denominada "Accesos Norte de Bogotá Fase 2"*. [Resolución 0888]
- Agencia Nacional de Infraestructura. (sf). *ABECÉ DE LA ANI. ¿Qué son las APP?* [Página Web]. Recuperado el 30 de agosto de 2018, de https://www.ani.gov.co/sites/default/files/u785/3_que_son_las_app_.pdf
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (18 de enero de 2017). *Alcaldía Peñalosa da "luz verde" a las primeras 10 APP de iniciativa privada*. Recuperado el 8 de octubre de 2018, de <http://www.bogota.gov.co/content/temas-de-ciudad/gestion-publica/alcaldia-penalosa-da-luz-verde-a-las-primeras-10-app-de-iniciativa-privada>
- Concejo de Bogotá D.C. (9 de junio de 2016, artículo 139). *Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2016 - 2020 "Bogotá Mejor Para Todos"* [Acuerdo 645 de 2016]. RD:5850.
- Congreso de la República de Colombia. (10 de enero de 2012). Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones . [Ley 1508 de 2012]. DO:48308.
- Congreso de la República de Colombia. (9 de junio de 2015). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país" . [Ley 1753]. DO 49358.
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Sistema para el Apoyo y Gestión de Aplicaciones (SAGA)* [Página Web]. Recuperado el 27 de agosto de 2018, de



Las APP como instrumento de
financiación de infraestructura de
movilidad (2016 – 2018)

<https://saga.dnp.gov.co/PortalSaga/Default.aspx?txtAplicacion=SAGA&txtUrl=https://saga.dnp.gov.co/ruapp/>

Presidencia de la República. (26 de mayo de 2015). *Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional* [Decreto 1082 de 2015]. DO:49523.

SECOP I . (2018a). *Detalle del Proceso Número: 2015-1042*. Recuperado el 4 de octubre de 2018, de <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=15-12-3885857>

SECOP I. (2018b). *Detalle del Proceso Número: IDR-APP-IP-001-2015*. Recuperado el 5 de octubre de 2018, de <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=15-20-855>

Secretaría Distrital de Planeación. (2018). *Programación y seguimiento a la inversión a 30 de junio de 2018*. Recuperado el 25 de septiembre de 2018, de http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/03_gerenciaprogramas_20180630_0.pdf