

República de Colombia
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION

PARTICIPACION DEL SECTOR PRIVADO EN INFRAESTRUCTURA FISICA

Documento CONPES-2775-MHCP-DNP:UINF-UPRU
Santafé de Bogotá, abril 26 de 1995

Versión: Aprobada

Este documento presenta a consideración del CONPES el programa de participación privada en proyectos de infraestructura relacionados con los sectores de transporte, energía, telecomunicaciones y agua potable y saneamiento básico, un diagnóstico del estado actual de dicho proceso y un plan de acción para orientarlo.

I. MARCO GENERAL

Los principales objetivos que busca el Plan Nacional de Desarrollo a través de la participación del sector privado en la infraestructura física, son: (1) aumentar la eficiencia en la construcción y operación de proyectos y servicios; (2) contar con recursos adicionales para suplir las necesidades en un menor tiempo; (3) destinar los escasos recursos estatales prioritariamente a inversión en el sector social; (4) reducir los riesgos que asume el sector público; y (5) obtener beneficios de la competencia.

De acuerdo con los objetivos de la política gubernamental en infraestructura, las características de los proyectos o programas relacionados¹ y las responsabilidades que estén en capacidad de asumir los sectores público y privado, se han desarrollado diversas modalidades de participación del sector privado en la construcción, financiación, operación y propiedad de los proyectos (Anexo I).

Dado que los montos de financiación privada en proyectos de infraestructura inciden en las políticas macroeconómicas, así como en la estrategia de endeudamiento del Gobierno Nacional, al competir por recursos financieros tanto en el mercado nacional como internacional, y que dichos proyectos involucran garantías y compensaciones que pueden afectar las finanzas públicas, es necesario establecer mecanismos para garantizar que la inversión privada en infraestructura se ajuste a las metas macroeconómicas, fiscales y presupuestales.

Igualmente, para asegurar la calidad de los proyectos ofrecidos al sector privado, es necesario realizar una adecuada asignación de riesgos entre las partes y tener una definición clara de los procesos de licitación, promoción y contratación.

II. PROYECTOS CON PARTICIPACION DEL SECTOR PRIVADO

A. Desarrollos Existentes

En los últimos años Colombia emprendió un programa de participación privada en proyectos de infraestructura física, para lo cual se realizaron importantes modificaciones en el marco legal y regulatorio,

¹ Ejecución de obras de infraestructura (por ejemplo construir carreteras, termo-hidroeléctricas, ductos etc.) y la prestación de servicios asociados a la infraestructura (por ejemplo servicio de telefonía, distribución de energía y, en general, aquellos que prestan las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios.)

estableciendo los principios generales que permiten la participación del sector privado en este tipo de proyectos (Anexo II).

Dadas las grandes insuficiencias de la infraestructura física del país, el énfasis en la promoción de la participación del sector privado en estas áreas se ha orientado hacia la construcción y operación de nuevos proyectos, más que a la enajenación de activos existentes.

Aunque los resultados obtenidos hasta la fecha han sido satisfactorios, se han identificado áreas donde se pueden lograr mejores condiciones, tanto para la Nación y las empresas públicas contratantes, como para el inversionista privado, especialmente en los aspectos de definición de riesgos y mecanismos de compensación, de responsabilidades y sistemas de promoción, entre otros.

1. Transporte

En el caso de los puertos, se pasó de un esquema monopólico, en el cual la empresa Puertos de Colombia administraba la infraestructura pública y realizaba todas las operaciones portuarias, a la concesión de la infraestructura portuaria y sus servicios conexos (muelles, grúas, bodegas, etc.) a Sociedades Portuarias Regionales SPR², en las cuales el 70% de su capital ha sido aportado por el sector privado. De otra parte, se han entregado cerca de 15 concesiones en diferentes regiones del litoral del país dirigidas a la actividad portuaria.

El sistema de concesiones viales ha observado un despegue alentador que ha permitido canalizar recursos del sector privado a las obras viales. Hasta la fecha se han abierto 13 licitaciones de construcción y rehabilitación, para un total de 1.417 kms, por un valor de US\$741 millones, de las cuales 10 ya han sido adjudicadas. Estas concesiones incluyen la operación y el mantenimiento de las vías (Anexo III). Sin embargo, se han presentado demoras en la ejecución de algunos de estos proyectos.

En el sector aeroportuario, el proceso licitatorio para concesionar la construcción y el mantenimiento de la segunda pista del Aeropuerto Eldorado se encuentra en su etapa final. Así mismo, la licitación para

² Las cinco SPR existentes se hacen cargo de las inversiones necesarias para ofrecer mejores servicios a los usuarios.

entregar en concesión la administración del aeropuerto de Cali se cerró y fué declarada desierta.

2. Energía

Desde mediados de los años setenta, el sector privado ha participado intensamente en las actividades de exploración, producción y transporte de hidrocarburos, suscribiendo contratos de asociación, perforando cerca de 700 pozos y construyendo más de 4.000 km de redes de oleoductos. Entre los proyectos más importantes que se adelantan con participación privada figuran el desarrollo de Cusiana y la construcción del oleoducto Cusiana-Coveñas; en este último, el sector privado participa con un 75% del capital. Además de lo anterior, aún existe un gran potencial para la participación de la iniciativa privada en actividades como las de transporte y ampliación de la capacidad de refinación, así como en el desarrollo de la industria petroquímica.

En el subsector eléctrico, el sector privado está comenzando a participar en proyectos de generación. De una capacidad de generación actual de 10.040 MW, existen 240 MW construidos y operados por el sector privado³, y se ha adjudicado la ejecución de cuatro proyectos de generación eléctrica con participación privada⁴. El esquema adoptado para la realización de estos proyectos supone la suscripción de contratos de compra-venta de energía a largo plazo.

En transporte de gas, las modalidades de participación privada han permitido canalizar recursos del sector privado al subsector. A la fecha se han adjudicado dos licitaciones para la ejecución de los gasoductos troncales de Ballenas-Barranca y Mariquita-Cali, las concesiones de Sebastopol-Medellín, Barranca-Bucaramanga y Neiva-Pitalito. Gran parte de las redes de distribución domiciliaria existentes se ha desarrollado con participación privada.

3. Telecomunicaciones

La participación privada en el sector de telecomunicaciones se ha llevado a cabo mediante la

³ Correspondientes al proyecto de Termoflores en Barranquilla (150 MW) y Proeléctrica en Cartagena (90 MW).

⁴ Termobarranquilla, 747 MW; Termovalle, 232 MW; Termopaipa IV, 150 MW, cuya capacidad instalada supera el 10% de la capacidad instalada total del sistema e Hidromiel (375 MW).

prestación directa de servicios y la asociación con empresas oficiales. Los principales proyectos desarrollados en el marco de estas modalidades son: (1) las concesiones para la prestación de servicios de valor agregado; (2) aquellas relacionadas con el servicio de telefonía móvil celular; (3) la prestación del servicio de telefonía local en algunas localidades; y (4) contratos de asociación.

El Ministerio de Comunicaciones ha otorgado desde 1991 cerca de 30 licencias para la prestación de servicios de valor agregado. En 1994 otorgó 6 concesiones por diez años para la prestación del servicio de telefonía móvil celular. De otra parte, para la prestación del servicio de telefonía local se creó la empresa mixta METROTEL en Barranquilla, con mayoría privada. Finalmente, TELECOM ha suscrito varios contratos de asociación a riesgo compartido con privados para la instalación de más de 425.000 líneas antes de 1996.

Lo anterior se refleja en las cifras de inversión en el sector. En 1990 la inversión privada en comunicaciones era inexistente. En 1994 ascendió a \$ 270.000 millones. De otra parte, por el derecho de la concesión de la telefonía móvil celular, la Nación recaudó cerca de US\$ 1.187 millones.

4. Agua potable y saneamiento básico

En el sector de agua potable y saneamiento básico, la participación privada en la gestión e inversión de los servicios de acueducto y alcantarillado es de muy reciente desarrollo. Una de las más importantes participaciones se concretó en 1994 mediante la operación, administración y prestación directa de los servicios de acueducto y alcantarillado de Cartagena por parte del sector privado. Para impulsar esta iniciativa, se permitió la incorporación de un socio operador privado para la empresa de economía mixta recientemente conformada, quienes realizarán inversiones por \$8,000 millones, complementando así las inversiones que actualmente viene realizando el Distrito. Mediante la gestión de esta sociedad se alcanzarán niveles de cobertura del 92% en acueducto, y 90% en alcantarillado y se mejorará sustancialmente la calidad y confiabilidad de los servicios.

Otros casos que vale la pena destacar son los de algunas ciudades de la Costa Atlántica y el Occidente del país. En 1993 se creó en Barranquilla una sociedad por acciones, con participación del sector privado (11%). Aunque la empresa es mayoritariamente pública, su funcionamiento se ha caracterizado por ser privado. En Montería y Santa Marta se crearon recientemente empresas por acciones, que se encargaron

fundamentalmente de la administración de los servicios de acueducto y alcantarillado. La totalidad de las actividades son contratadas con particulares (v.g. facturación, ampliación de redes, aseo etc.). Por otra parte, en Chipichape se estableció en 1994 un sistema de acueducto y alcantarillado totalmente privado, que dota de agua a los usuarios y paga a EMCALI peaje por la conducción del recurso y una cuota por el vertimiento de aguas negras.

Finalmente, en Bogotá, el proyecto de Saneamiento del Río Bogotá, fue dividido en tres fases para ser ejecutadas mediante el esquema de concesión. Para adelantar la ejecución y operación del proyecto, el Distrito firmó, en 1994, un contrato de concesión de la primera fase por 30 años.

B. Desarrollos Futuros

Las inversiones previstas en el Plan de Desarrollo para el período 1995-1998 en el sector de infraestructura ascienden a \$26.8 billones, de los cuales \$11.1 billones (42%) provendrán del sector privado. Una parte importante de estas inversiones, principalmente en los sectores de transporte y energía, corresponden a participación privada a través de diferentes modalidades, mientras que las inversiones restantes se asocian a la prestación de servicios en el sector de las telecomunicaciones y agua potable y saneamiento básico (Cuadro 1). Los principales proyectos y los montos de las inversiones previstas se detallan en el Anexo III.

CUADRO 1**INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA, 1995-1998
(Millones de pesos de 1994)**

SECTOR	PUBLICO	PRIVADO	VALOR DE LA INVERSION
	MONTO	MONTO	MONTO
TOTAL 1_ /	15.682.752	11.169.221	26.851.973
SECTOR TRANSPORTE	5.246.459	2.568.739	7.815.198
1. CARRETERAS	4.453.330	1.840.881	6.294.211
2. FERROCARRILES	289.669	255.312	544.981
3. PUERTOS	79.896	64.692	144.588
4. AEROPUERTOS	165.953	147.189	313.142
5. FLUVIAL	90.511	26.813	117.324
6. URBANO	167.100	233.852	400.952
SECTOR ENERGIA	6.435.649	7.190.536	13.626.185
1. PETROLEO	2.493.413	4.502.987	6.996.400
2. GAS	375.880	1.466.452	1.842.332
3. ELECTRICIDAD	3.409.594	1.016.951	4.426.545
4. CARBON	91.284	73.796	165.080
5. MINERIA	65.478	130.350	195.828
TELECOMUNICACIONES	2.304.418	1.330.300	3.634.718
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO	1.696.226	79.646	1.755.868

1_ / Incluye las inversiones en el sector de agua potable y saneamiento básico.

1. Transporte

En el sector vial, se contempla que la participación privada se oriente a la construcción de nuevos tramos de vías y de segundas calzadas en los accesos a las principales ciudades del país, así como en tramos de vías estratégicas de alto tráfico y la rehabilitación de tramos existentes. Durante el período 1995-1998 se construirán cerca de 1.000 kms y se rehabilitarán cerca de 1.900 kms de vías a través del sistema de concesión (Anexo III).

En el sector aeroportuario, se entregarán en concesión la construcción de la segunda pista del aeropuerto Eldorado y la administración de los terminales aéreos de las ciudades de Bogotá, Medellín, Cartagena, Cali y Barranquilla. En el sector férreo se concesionarán cerca de 1.880 kms de la red nacional. De igual forma, se entregará en concesión el mantenimiento del río Magdalena entre Puerto Berrío y Barranquilla y del Canal del Dique.

2. Energía

El sector privado tendrá una amplia participación en el desarrollo de infraestructura energética en el período 1995-1998. De un total de inversiones cercano a los \$ 13.6 billones, el sector privado ejecutará obras por un monto superior a los \$ 7 billones, de los cuales cerca de un 85% se concentrará en el sector de hidrocarburos.

En este subsector, los principales proyectos que se ejecutarán con participación privada serán el desarrollo de Cusiana, en el cual se invertirán cerca de US\$ 4.000 millones, el oleoducto Cusiana-Coveñas (741 km) con US\$ 2.000 millones de inversión, la exploración de más de 200 pozos petrolíferos y gasíferos, la construcción de nuevas plantas de refinación y petroquímica, y la construcción de buena parte del sistema de distribución de gas, incluyendo la participación privada en la Empresa Nacional de Transporte de Gas - ECOGAS- y el desarrollo de redes de servicio en cerca de 90 municipios.

En el subsector eléctrico se ha contemplado ejecutar proyectos privados de generación por 2.204 MW en el período 1995-2000, con lo cual el parque de nuevas plantas privadas de generación contribuirá en el año

2000 con más de un 15% de la capacidad total instalada (Anexo III).

De otra parte, en el proceso de reestructuración del sector eléctrico, se ha previsto una participación importante del sector privado, en la propiedad de las empresas que se conformen, a partir de la venta de los activos del sector de propiedad de la Nación, de las regiones y municipios.

3. Telecomunicaciones

Se espera que en los próximos cuatro años el sector privado invierta en telecomunicaciones \$1.3 billones, equivalentes al 37% de la inversión total. Esto implica un aumento de más del 330% con respecto a la inversión privada en el cuatrienio anterior. De este modo, la mayor parte de la inversión requerida para la prestación de nuevos servicios, y el esfuerzo adicional sobre la inversión histórica del sector, será adelantada por el sector privado. Entre los principales programas a desarrollar se encuentran las concesiones de larga distancia nacional y la prestación de servicios de telefonía local y móvil celular.

De otra parte, la Ley de Televisión recientemente aprobada permite el acceso igualitario y ordenado, tanto del sector público como del privado, a la prestación del servicio, a través de diversos canales, otorgando al usuario los beneficios de un sistema en competencia⁵.

4. Agua potable y saneamiento básico

Con el fin de contar con recursos adicionales para la ejecución de los proyectos establecidos en el Plan de Agua⁶ y mejorar la eficiencia en la ejecución y operación de los servicios, se contempló la vinculación del sector privado en el desarrollo de obras y operación de los servicios. Entre los proyectos con participación privada contemplados en el Plan para Bogotá se encuentran: (1) El contrato de concesión para el tratamiento de las aguas residuales de la ciudad, donde el concesionario, por su cuenta y riesgo, realizará el diseño, la

⁵ La Ley contempla el desarrollo del canal cultural con cubrimiento nacional, crea el Fondo para el Desarrollo de la Televisión el cual contará, entre otros, con los recursos provenientes de las concesiones del servicio de televisión y se destinarán al fortalecimiento de los operadores públicos del servicio de televisión y en la programación cultural del Estado.

⁶ El Plan de Agua 1995-1998 (documento CONPES 2767 de Marzo 22 de 1995) señala las políticas, metas e inversiones del Plan Nacional de Desarrollo en el sector de agua potable y saneamiento básico.

construcción, suministro, instalación, operación, mantenimiento y administración de de las plantas de tratamiento; las inversiones para la primera fase de este proyecto ascienden a US\$ 82 millones. (2) El desarrollo de proyectos que buscan optimizar la capacidad de producción de agua (hasta 10.5 M³/Sg) mediante la rehabilitación de la planta de Tibitó, cuyos costos ascienden a US\$22.2 millones. (3) El desarrollo de obras para disminuir la vulnerabilidad del sistema de suministro de Bogotá con la construcción del túnel alterno de Usaquéen, cuyo costo asciende a US\$14.8 millones (Anexo III).

Adicionalmente, se promoverán en forma prioritaria nuevas participaciones del sector privado para la ampliación de la capacidad de producción de agua potable, ampliación de coberturas y mejoramiento de la calidad de los servicios en la ciudades de Cartagena, Barranquilla, Santa Marta, San Andrés, Tunja y Florencia. Actualmente, se estudian las modalidades más apropiadas para permitir la vinculación del sector privado en la gestión de los servicios, entre ellas, contratos de concesión, operación y gestión, vinculación de socios operadores en empresas de economía mixta y conformación de sociedades conjuntas.

III. LINEAMIENTOS DE POLITICA PROPUESTOS PARA LA PARTICIPACION PRIVADA

La definición y estructuración de los esquemas de participación privada debe motivar a capitales privados, tanto nacionales como extranjeros, a invertir en proyectos que desarrollen la infraestructura del país. A pesar de los importantes desarrollos logrados, existen aspectos en los cuales las condiciones actuales pueden ser mejoradas, en particular en relación con: (1) la asignación de riesgos; (2) el sistema de compensación; (3) el esquema de responsabilidades; (4) los aspectos financieros; (5) la programación macroeconómica de los proyectos; (6) la protección a la inversión; y (7) aspectos de tipo legal y procedimental.

La profundización del proceso de participación privada en el desarrollo de la infraestructura del país, en forma acorde con las metas macroeconómicas y financieras, hace parte de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-1998 . Como parte de las estrategias de endeudamiento externo y financiamiento interno, es necesario establecer un cronograma de ejecución de los proyectos, de acuerdo con la capacidad de los mercados, tanto nacionales como internacionales⁷.

⁷ Es importante anotar que este tipo de proyectos se están realizando tanto a nivel nacional como internacional, en países de América Latina y Asia, los cuales presentan una competencia adicional por recursos de financiación extranjera.

Adicionalmente, se buscará licitar los proyectos con el mayor nivel de especificidad técnica y contractual posible, con un esquema de riesgos definido previamente. Igualmente, se buscará contar con mecanismos financieros de largo plazo que permitan reducir las tarifas a los usuarios.

Con el fin de mejorar la calidad de los proyectos, desde el punto de vista de su financiabilidad, en este documento se determinan las directrices generales de política para la participación privada. El Gobierno Nacional podrá realizar excepciones a estos lineamientos, dependiendo de los requerimientos de algunos proyectos, bajo un adecuado mecanismo de coordinación intragubernamental, según se indica más adelante.

A. Asignación de Riesgos

Como en toda actividad de inversión, la participación privada en infraestructura conlleva la transferencia de la mayoría de los riesgos asociados a los proyectos correspondientes, que han sido asumidos tradicionalmente por el sector público, aunque con características propias que exigen que parte de ellos continúen en cabeza de este último. La asignación de riesgos entre el inversionista privado y el público es, por lo tanto, uno de los aspectos más importantes de la política de participación privada en este sector.

Los proyectos de infraestructura se caracterizan por tener diversas clases de riesgos que involucran tanto al sector público como al privado. Una deficiente asignación de ellos puede limitar el atractivo de la inversión para el agente privado o, en el extremo opuesto, generar unos sobrecostos injustificados para el sector público. La asignación de los riesgos debe estar de acuerdo con los mecanismos de mitigación y el nivel de control que sobre ellos tenga cada una de las partes. De esta manera, el sector público debe asumir, en principio, aquellos riesgos que dependen estrictamente de sus acciones, en tanto que el sector privado debe asumir aquellos que estén bajo su control.

En la fase inicial del proceso de participación privada en la infraestructura no se ha contado con una política predefinida de asignación de riesgos y otorgamiento de garantías. La política que se define a continuación busca estimular la asunción de la mayoría de los riesgos por parte del sector privado a través de un sistema de incentivos. Las diferentes experiencias de asignación de riesgos se presentan en el Cuadro 2.

1. Riesgos de construcción

Como principio general, los riesgos de construcción, operación y mantenimiento deben ser transferidos al inversionista privado. Lo anterior implica que dicho inversionista debe tener en operación el proyecto en la fecha pactada y a un precio fijo, y supone una mayor libertad a la iniciativa privada en los aspectos de ingeniería, diseño y utilización de nuevas tecnologías. En aquellos proyectos de construcción que presenten complejidades técnicas y geológicas, el Gobierno Nacional podrá considerar el otorgamiento de garantías limitadas para cubrir eventuales sobrecostos de construcción. En todo caso, el Gobierno Nacional establecerá incentivos para que el inversionista asuma los riesgos correspondientes.

2. Riesgos comerciales

Como regla general, el riesgo comercial debe ser transferido igualmente al inversionista privado, dejando, además, bajo su responsabilidad, la realización de estudios de mercado que le permitan cuantificar y limitar dicho riesgo. En los casos en los cuales las entidades públicas contraten los estudios de mercado, éstos serán realizados por firmas con experiencia internacional en este tipo de investigaciones.

En los casos en los cuales la Nación otorgue una garantía comercial, que implique un sobrecosto o una garantía de ingreso mínimo, debe estar acompañado de mayores ingresos para el Estado en caso de menores costos o mayores ingresos para el inversionista.

Cuadro 2
ESQUEMA DE TRANSFERENCIA DE RIESGOS APLICADOS A PROYECTOS EN MARCHA

Riesgo	Sector Eléctrico	Sector Gas	Segunda Pista del Aeropuerto Eldorado	Concesiones de Carreteras	Comunicación Prestación dta. servicios	Comunicación Contratos asociación	Agua Potable y Saneamiento Básico
Riesgo de Construcción	Asumido por el inversionista	Asumido por el inversionista	Transferido en su totalidad al inversionista privado	El Gobierno Nacional asume la totalidad del 30% inicial de sobrecostos, y el 75% de los sobrecostos que van desde el 30% hasta el 50%.	Asumido por el inversionista	Asumido por el inversionista	Asumido por el inversionista
Riesgo de financiación	Asumido por el inversionista	Asumido por el inversionista	Transferido en su totalidad al inversionista privado	Transferido en su totalidad al inversionista privado	Asumido por el inversionista	Asumido por el inversionista	Asumido por el inversionista
Riesgo Cambiario	Asumido por las empresas de servicios públicos a través de indexación de tarifas	Asumido por el inversionista	Lo asume la AEROCIVIL a través de indexación de tarifas en dólares de acuerdo a la estructura de costos propuesta por el concesionario	Asumido por el inversionista	Asumido por el inversionista	Asumido por el inversionista	Compartido por las partes
Riesgo Comercial o de Mercado	Asumido por las empresas de servicios públicos	Lo asume en su totalidad la Nación	Compartido por las partes, pero la AEROCIVIL asume la mayor parte al reconocer un ingreso mínimo, el cual puede ser variable en el tiempo y hace parte de los criterios de evaluación.	La Nación asume las variaciones de tráfico que se encuentren en un 80% por debajo de las proyecciones iniciales realizadas por el INVIAS. La Nación, recibe los ingresos que superen al 20% de los ingresos esperados.	Asumido por el inversionista	Compartido y simétrico	Asumido por la entidad contratante
Riesgo Regulatorio	Asumido por las empresas de servicios públicos	Ecopetrol asume el riesgo regulatorio	Asumido por la AEROCIVIL	El riesgo es compartido por las partes	Asumido por el inversionista	Compartido y simétrico	Compartido por las partes

Cuadro 2
ESQUEMA DE TRANSFERENCIA DE RIESGOS APLICADOS A PROYECTOS EN MARCHA
(Continuación)

Riesgo	Sector Eléctrico	Sector Gas	Segunda Pista del Aeropuerto Eldorado	Concesiones de Carreteras	Comunicación Presta dta. servicios	Comunicación Contratos asociación	Agua Potable y Saneamiento Básico
Riesgo de Fuerza Mayor	Se definen de la manera más exhaustiva posible los determinantes de fuerza mayor y se hacen provisiones de restablecimiento económico para cada eventualidad.	Ecopetrol asume el riesgo totalmente.	Se definen de la manera más exhaustiva posible los determinantes de fuerza mayor y se hacen provisiones de restablecimiento económico para cada eventualidad.	Se determina en forma global el procedimiento a seguir en caso de fuerza mayor.	N.A.	N.A.	No se contempla
Riesgo de Tasa de Interés	Asumido en la mayoría de los casos por los inversionistas.	Es compartido por las partes.	Asumido en su totalidad por el inversionista.	Asumido en su totalidad por el inversionista.	Asumido por el inversionista	Asumido por el inversionista	Compartido por las partes
Riesgo Tributario	Asumido por el contratante. Las tarifas se revisan para que reflejen las nuevas responsabilidades tributarias del inversionista.	Asumido por el contratante (Ecopetrol).	La Aerocivil compensa por modificaciones tributarias que cambien las condiciones del contrato.	Asumido en su totalidad por el inversionista.	Asumido por el inversionista	Asumido por el inversionista	Asumido por la entidad contratante
Consecución de licencias y permisos	Compartido entre las empresas de servicios públicos (aspectos ambientales) y los inversionistas.	Compartido entre el contratante (Ecopetrol) y los inversionistas	Se establece la total responsabilidad de la Aerocivil en cuanto a la consecución de licencias y permisos y los procedimientos a seguir en caso de incumplimiento.	No se establecen explícitamente los procedimientos a seguir en caso de incumplimiento en consecución de licencias y permisos.	N.A.	N.A.	Compartido por las partes

3. Riesgos de fuerza mayor

Los riesgos de fuerza mayor son aquéllos que son ajenos a la voluntad de las partes y están asociados a eventos imprevisibles e irresistibles que impiden a alguna de ellas el cumplimiento de una obligación determinada.

Para este tipo de riesgos se definirán en detalle los acontecimientos considerados como fuerza mayor y la participación de las partes en la asunción de la responsabilidad, considerando la disponibilidad en el mercado de mecanismos de aseguramiento para el inversionista privado. Igualmente, se definirán los mecanismos de compensación que se utilizarán, considerando la etapa de desarrollo del proyecto en la cual ocurran.

4. Riesgos regulatorios

En desarrollo de los términos de la Ley 80 de 1993, el Estado hará explícito en los términos de contratación las garantías otorgadas para cambios regulatorios, administrativos y legales que afecten significativamente el retorno a la inversión. En aquellos casos permitidos por la ley, se eliminarán estas garantías si se consideran innecesarias. Igualmente, en el caso de pactar tarifas, peajes o cargos, se debe especificar en detalle los mecanismos de ajuste a los mismos.

5. Riesgos ambientales

Las entidades serán titulares de las licencias ambientales, en los casos que así lo requieran. Sin embargo, incluirán en los contratos de proyectos con participación privada la delegación total de las responsabilidades ambientales a los inversionistas, incluyendo las sanciones por incumplimiento de los planes de manejo ambiental. Igualmente, los pasivos ambientales que se generen durante las etapas de construcción y operación del proyecto estarán bajo la responsabilidad del inversionista privado.

6. Otros riesgos

Riesgos tales como los costos financieros (tasa de interés), tributarios, cambiarios y de

convertibilidad, deben ser asumidos por el inversionista⁸.

B. Sistema de Compensación

La falta de mecanismos efectivos de compensación puede tener un impacto en el flujo de caja del proyecto, afectando gravemente su liquidez, rentabilidad y viabilidad. Los sistemas de compensación aplicados han sido diferentes dependiendo del tipo de proyecto⁹ (Cuadro 3). De otra parte, y en términos generales, no se han cuantificado las implicaciones presupuestales para la Nación de tener que honrar eventualmente las garantías correspondientes.

⁸ En caso de que los costos de aseguramiento no sean excesivos el inversionista privado puede recurrir a una póliza que le asegure contra estos riesgos.

⁹ En la segunda pista del aeropuerto Eldorado se crea un encargo fiduciario en el cual se mantiene el 30% del ingreso mínimo. Para los proyectos viales se estructuró un esquema que considera, en primer lugar, prolongar el período de concesión, en segundo lugar, incrementar los peajes hasta un 30% del IPC y, por último, se realiza un pago directo con recursos provenientes del presupuesto nacional. Este esquema no permite realizar los pagos de las garantías inmediatamente, dado que en el caso de los aportes presupuestales habría que apropiarlos en vigencias futuras.

En el caso del sector energético, se garantiza el pago mediante los PPA eléctricos y se garantiza dicho pago a través de la FEN.

Cuadro 3
ESQUEMA DE GARANTIAS Y COMPENSACIONES APLICADOS EN PROYECTOS EN MARCHA

Proyecto	Tipo de Garantía	Esquema de Compensación
Segunda Pista del Aeropuerto Eldorado	Garantía de Ingreso Mínimo, calculada como un porcentaje de la proyección de tráfico base por la tarifa ofertada, variable en el tiempo y contemplada en la evaluación.	Encargo Fiduciario donde se mantiene el 30% del ingreso mínimo.
Concesiones de Carreteras	Garantía de Ingreso Mínimo, calculada como la proyección de tráfico por la tarifa ofertada.	Existen tres esquemas: i. Prolongación del período de la concesión, ii. Incremento de los peajes hasta un 30% del IPC, y iii. Pago directo a través de presupuesto nacional.
	Garantía para sobrecostos de construcción	Existen tres esquemas: i. Prolongación del período de la concesión, ii. Incremento de los peajes hasta un 30% del IPC, y iii. Pago directo a través de presupuesto nacional.
Generación Eléctrica	La FEN garantiza el contrato PPA al inversionista.	La FEN efectúa el pago inmediato.
Transporte de Gas	Se garantizan unos pagos pactados previamente, a través de un contrato de arrendamiento por disponibilidad con ECOPETROL.	Ecopetrol compensa directamente al inversionista.
Comunicaciones	Ninguna	Ninguna
Agua potable y saneamiento básico	Garantía de Ingreso Mínimo.	Existen varios esquemas: (a) pignoración de recursos; (b) prolongación del periodo de concesión.

Por ello, en los casos en los cuales se ofrecen garantías es necesario desarrollar de forma explícita las compensaciones a aplicar y su forma y plazo de pago. Igualmente, para establecer mecanismos de compensación efectivos para el inversionista, la entidad contratante debe evaluar con anterioridad la probabilidad de que ocurran los eventos que activan las garantías otorgadas. Con base en este cálculo, deberá utilizar un mecanismo que garantice la liquidez del proyecto y proteja su rentabilidad y viabilidad financiera. Dentro de estos mecanismos, puede considerarse un crédito subordinado que brinde liquidez al concesionario en caso de que se active la garantía, una póliza de seguros sobre ella o un fondo de compensación de garantías.

C. Definición de Responsabilidades

Dada la diferenciación en capacidades y especializaciones entre las partes privada y pública, se debe asignar a cada una la ejecución de las actividades que están directamente asociadas con su función durante el desarrollo del proyecto. Con base en esta asignación, se establecerán penalizaciones que incentiven el cumplimiento de las responsabilidades respectivas.

La Nación y las entidades públicas contratantes no han definido un esquema de responsabilidades comunes aplicable a la totalidad del sector infraestructura (Cuadro 4). En este sentido, actividades como adquisición de predios y obtención de la licencia ambiental han generado sobrecostos en los proyectos por la demora en su consecución.

En los casos en que se requiera, las responsabilidades de la entidad pública contratante deberán incluir la adquisición y liberación de predios y la obtención de la licencia ambiental. Lo anterior no será aplicable a aquellos proyectos de propiedad plena del inversionista privado.

Cuadro 4
DEFINICION DE RESPONSABILIDADES EN PROYECTOS EN MARCHA

Tipo de Responsabilidad	Sector Eléctrico	Sector Gas	Segunda Pista del Aeropuerto Eldorado	Concesiones de Carreteras	Comunicaciones	Agua Potable y Saneamiento Básico
Causales de liquidación	Se especifican las causales de liquidación por incumplimiento de las dos partes.	El contratante contempla causales de liquidación por incumplimiento.	Los causales de liquidación se especifican de forma explícita, según los incumplimientos de cada una de las partes y los niveles a partir de los cuales un incumplimiento ocasiona la liquidación.	No se especifica cuáles eventos constituyen incumplimiento.	De acuerdo con lo dispuesto por la Ley 80 de 1993.	Se especifican las causales de liquidación por incumplimiento de las partes.
Incumplimiento por parte del concesionario	Se determina la forma en que se liquida el contrato, la cual considera un esquema para que el contratante adquiera los derechos sobre la planta (inversiones realizadas).	Pierde el contrato y las inversiones realizadas. Además de las multas a que haya lugar.	Se determina la forma en que se liquida el contrato, bien sea durante la etapa de construcción o durante la etapa de operación. La forma de liquidación se determina a través de una fórmula de reconocimiento de inversión preestablecida, además de las multas a que haya lugar.	El INVIAS reconoce la inversión realizada, pagando el precio de las obras ejecutadas ¹⁰ .	Se determinan las obligaciones del concesionario. Su incumplimiento genera desde multas hasta motivaciones de caducidad.	Se determina la forma de liquidación del contrato, el esquema de transferencia de los sistemas y el derecho sobre la infraestructura
Incumplimiento por parte de la entidad	Se determina la forma en que se liquida el contrato, la cual considera un esquema para que el inversionista adquiera los derechos sobre la planta (inversiones realizadas).	Existen pagos compensatorios, considerando las inversiones realizadas.	Se determina cuándo y cómo se liquida el contrato, bien sea durante la etapa de construcción o durante la etapa de operación. La forma de liquidación se determina a través de una fórmula de reconocimiento de inversión preestablecida y la rentabilidad del concesionario.	El INVIAS reconoce la inversión realizada, y el saldo financiero vigente a la fecha de terminación ¹¹ , cuando el contrato se liquida por causas no imputables al concesionario. Sin embargo no se definen cuáles son las causas no imputables.	No se contemplan.	Existen pagos compensatorios considerando la inversiones realizadas.

¹⁰. Esta provisión se incluyó en licitaciones posteriores a Junio de 1994

¹¹. Esta provisión se incluyó en licitaciones posteriores a Junio de 1994

Cuadro 4
DEFINICION DE RESPONSABILIDADES EN PROYECTOS EN MARCHA
 (Continuación)

Tipo de Responsabilidad	Sector Eléctrico	Sector Gas	Segunda Pista del Aeropuerto Eldorado	Concesiones de Carreteras	Comunicaciones	Agua Potable y Saneamiento Básico
Multas y Penalizaciones por mora	Se determina específicamente en que casos se establecen multas y penalizaciones por mora, y el valor de éstas, para el inversionista.	Se pactan entre las partes.	Se determina específicamente en qué casos se establecen multas y penalizaciones por mora, y el valor de éstas, para ambas partes, y el momento a partir del cual el incumplimiento genera liquidación del contrato.	Se establecen únicamente multas y penalizaciones por mora por incumplimientos del concesionario.	No se contemplan.	Se pactan entre las partes.
Arbitraje	De común acuerdo las partes seleccionan a 3 personas para dirimir el conflicto.	Se selecciona, de común acuerdo entre las partes, una firma de ingeniería que solucione discrepancias en el área técnica y operativa. Para discrepancias de orden contable se selecciona una firma de contabilidad.	Se selecciona, de común acuerdo entre las partes, una firma de ingeniería que solucione discrepancias en el área técnica y se establece un mecanismo de arbitramento para los otros tipos de discrepancias.	Las discrepancias son resueltas por el INVIAS.	Se integra tribunal de arbitramento de 3 miembros. Su funcionamiento se somete a la legislación vigente.	De común acuerdo puede existir arbitramento mediante la contratación de firmas de ingeniería para dirimir el conflicto. Otra instancia es la comisión de regulación de agua potable.
Obras Adicionales	n.d.	Permite renegociar los pagos	Se establece claramente cuál es el mecanismo de contratación y valoración de inversión en el caso en que se deban realizar obras adicionales a las previstas inicialmente en el contrato.	Se define claramente el sistema de contratación y valoración de la inversión para obras complementarias (pasos elevados, pasos subterráneos, ancho de calzada o ancho de bermas), pero no para obra adicional.	No se contempla.	Se permite renegociar las tarifas o plazo de la concesión.

La parte privada debe asumir el cumplimiento de las inversiones en los tiempos y en la forma contratada, así como el mantenimiento y operación de la obra, con el fin de entregar los servicios oportunamente, con la calidad requerida y a un precio razonable. La responsabilidad privada se definirá en términos de resultados y no de procedimientos, de manera que se dé flexibilidad al sector privado para definir las mejores técnicas.

Se establecerá para cada proyecto una jerarquización¹² de sanciones por el incumplimiento de las partes¹³, llegando hasta la caducidad para la parte privada. Adicionalmente, deberá existir una clara definición de los mecanismos y plazos para el pago de las indemnizaciones, así como para la resolución de controversias.

De otra parte, se deberán definir las responsabilidades de las partes en el tratamiento a las obras adicionales e imprevistos y los procedimientos a seguir cuando estos eventos sucedan¹⁴.

D. Aspectos Financieros

Dadas las características del mercado financiero, existe la necesidad de crear mecanismos que incrementen la disponibilidad de recursos y, a la vez, mejoren las condiciones de los mismos. Se examinará la posibilidad de generar incentivos o cambios de regulación que permitan la canalización de las inversiones del sector financiero y del mercado de capitales hacia proyectos de larga maduración.

Por otra parte, es necesario estructurar mecanismos que permitan una ampliación de los plazos a través de esquemas de garantías o de cofinanciación con la Banca Multilateral. Las instituciones multilaterales han venido trabajando en este tema. El BID abrió una línea de financiamiento para proyectos privados de

¹² Existencia de diferentes grados de penalización, los cuales se hacen efectivos de acuerdo con el grado de incumplimiento.

¹³ Las sanciones deben incluir un sistema de multas por mora y penalizaciones por incumplimiento, que contemple al menos: (a) multas por incumplimiento en las especificaciones técnicas al finalizar la construcción; (b) multas por demora en la puesta en marcha del proyecto; (c) multas por la no disponibilidad del proyecto una vez éste se encuentre en operación; y (d) multas por incumplimiento en los niveles de servicio durante la etapa de operación.

¹⁴ Como obra adicional se entiende aquella que no está incluida entre las condiciones del contrato y que, por razones

infraestructura, a la cual se han presentado varias iniciativas colombianas. De otra parte, el Gobierno Nacional ha venido estructurando, con el Banco Mundial, una línea especial que permitirá garantizar a los inversionistas privados, entre otros esquemas, la refinanciación de los créditos obtenidos inicialmente. Como complemento a estas acciones, se recomienda estudiar la posibilidad de crear un entidad financiera especializada en la financiación de proyectos privados y mixtos de infraestructura, así como el desarrollo de bolsas o mercados de futuros para proyectos de infraestructura asociados al comercio de bienes transables.

E. Aspectos Macroeconómicos

Dados los importantes recursos financieros asociados a los proyectos de infraestructura contemplados en el Plan de Desarrollo, y su relación con la estrategia de endeudamiento del Gobierno Nacional, es necesario coordinar en forma estrecha las demandas que unos y otro ejercen sobre los mercados interno y externo de capitales. Por este motivo, el cronograma de los proyectos privados de infraestructura deberá tener en cuenta estos efectos macroeconómicos. Para garantizar una adecuada programación en función de las metas macroeconómicas, el CONPES definirá y actualizará periódicamente dicho cronograma.

externas a las partes, debe ser realizada para garantizar una adecuada ejecución del proyecto.

F. Protección a la Inversión

Para que el promotor pueda encontrar inversionistas y entidades crediticias interesados en financiar un proyecto, debe estar en capacidad de presentar mecanismos mediante los cuales se les reconocerá el monto de la inversión, en caso de terminación del contrato.

En la medida en que lo permita la ley, la entidad contratante deberá elaborar cláusulas contractuales que garanticen la protección de los montos invertidos. Con este propósito, deberán establecerse claramente los métodos de cálculo de las compensaciones a efectuarse, así como las fuentes y plazos de pago. Se harán efectivas las multas estipuladas si las causas de liquidación del contrato fuesen imputables al inversionista.

En caso de que la parte privada presente incumplimientos con sus prestamistas, éstos podrán asumir la posesión de los derechos y obligaciones de la parte privada frente al Estado, previa revisión de la idoneidad de estas entidades crediticias por la parte contratante.

G. Aspectos Legales

En los últimos dos años se han realizado importantes reformas al marco legal que establece los esquemas de participación del sector privado¹⁵. Sin embargo, la reglamentación de estas leyes, y la expedición de otras, no ha concluido¹⁶. Además, existen diversas interpretaciones de la Ley 80, por ejemplo, en cuanto a la aplicación de cláusulas exorbitantes y al reestablecimiento del equilibrio económico, que deben resolver por la vía reglamentaria o, eventualmente, mediante definiciones legales más precisas.

Adicionalmente, es necesario reglamentar el Artículo 22 de la Ley 185 de 1995 (Ley de Endeudamiento), con el fin de establecer reglas generales para los procedimientos de participación privada y asegurar que los términos financieros de los mismos sean convenientes para el país.

¹⁵ Ley 80 de 1993, Estatuto de Contratación; Ley 105 de 1993, Ley de Transporte; Ley 142 de 1993, Ley de Servicios Públicos Domiciliarios; y Ley 143 de 1993, Ley Eléctrica.

¹⁶ Por ejemplo, la expropiación de predios no ha sido reglamentada.

Se revisará el marco legal vigente con el objeto de identificar y eliminar contradicciones en la normatividad relacionada con la participación del sector privado en proyectos de infraestructura, así como su desarrollo legal.

H. Procedimientos

En algunos proyectos en los cuales se contrató una asesoría con experiencia internacional para todas las fases de diseño y promoción del proyecto¹⁷, se obtuvieron beneficios relacionados con la transparencia del proceso, adecuada asignación de riesgos y menores costos para los usuarios. A la fecha, 6 de los 21 proyectos desarrollados han contado con este tipo de asesoría (Cuadro 5).

¹⁷ Estructuración técnica, financiera del proyecto, así como la elaboración de los pliegos de condiciones y promoción del mismo.

Cuadro 5

**PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA CON PARTICIPACION DEL SECTOR
PRIVADO EN MARCHA**

PROYECTO	TIPO DE ASESORIA	#PROPO- NENTES	FORMA DE ADJUDICACION	VR. ESTIMADO (MILLONES \$) ²	VR. CONTRATADO (MILLONES \$) ²	TARIFA ESPERADA ¹	TARIFA FINAL ¹
SECTOR TRANSPORTE							
I. VIAS							
BOGOTA-VILLAVICENCIO	A.TECNICA	2	DIRECTA	42.222	79.216		4.457
CARRETERAS META	A.TECNICA	1	DIRECTA	25.345	33.739		2.000
EL CORTIJO-EL VINO	A.TECNICA	1	DIRECTA	17.164	25.633		2.115
STA.MARTA-PARAGUACHON	A.TECNICA	1	DIRECTA	28.198	28.443		2.656
PATIOS-GUASCA	A.TECNICA	1	DIRECTA	7.969	6.661		2.215
CARTAGENA-BARRANQUILLA	A.TECNICA	2	DIRECTA	13.608	10.686		2.147
DES. VIAL NORTE BOGOTA	A.TECNICA	2	MEJOR OFERTA	47.538	68.749		2.109
II. AEREO							
SEGUNDA PISTA EL DORADO	B.I.I.	6	EN PROCESO				
SECTOR ENERGETICO							
I. ELECTRICO							
LAS FLORES	A.TECNICA	>1	MEJOR OFERTA	90.583	N.D.	36	39
TERMOVALLE	B.I.I.	6	MEJOR OFERTA	138.895	N.D.	36	35
TERMOBARRANQUILLA	B.I.I.	4	MEJOR OFERTA	476.328	N.D.	36	34
PAIPA IV	A.TECNICA	2	MEJOR OFERTA	183.831	N.D.	55	51
LA MIEL I	B.I.I.	>1	MEJOR OFERTA	408.515a	N.D.	40	-
SAN ANDRES	A.TECNICA	5	MEJOR OFERTA	18.000	N.D.	N.D.	80
II. GASODUCTO							
SEBASTOPOL-MEDELLIN	DIRECTA	1	C.M.A.	28.596	33.360		
BARRANCA-BUCARAMANGA	DIRECTA	1	C.M.A.	11.684	12.510		
BALLENAS-BARRANCA	B.I.I.	2	MEJOR OFERTA	156.298	158.460		
MARIQUITA-CALI	B.I.I.	4	MEJOR OFERTA	202.623	250.200		
SECTOR COMUNICACIONES							
TELEFONIA MOVIL CELULAR	A.TECNICA		MEJOR OFERTA		270.000		600
SECTOR AGUA POTABLE							
TRATAMIENTO AGUAS RIO BOGOTA	A.TECNICA	3	MEJOR OFERTA	65.376	67.010		220.6
ACUEDUCTO Y ALCANT. CARTAGENA	A.TECNICA	1	DIRECTA		8.000	160	160

1_\ Las tarifas para el sector vial se expresan en (\$/vehículo), las tarifas para el sector de energía en (MILL \$/KWH), las tarifas de comunicaciones en (\$/minuto) y las de agua potable y saneamiento básico en (\$/M3). Las tarifas corresponden a la tarifa promedio.

2_\ Cifras en pesos de 1994.

a_\ De estos, \$116.835 corresponden al sector privado.

A.TECNICA: ASESORIA TECNICA CON CONSULTORES LOCALES.

B.I.I. : BANCA DE INVERSION INTERNACIONAL.

C.M.A. : CONCESION MINIMA ABIERTA.

En los procesos de licitación, en los cuales no se cuenta con apoyo externo, se logran mejorías en la elaboración de los pliegos de condiciones, mayor concurrencia de proponentes, procedimientos de atención a los proponentes, manejo de la información existente y establecimientos de las condiciones contractuales a la adjudicación¹⁸.

Por otro lado, en la ejecución de los proyectos se han presentado retrasos en el cronograma por demoras en la compra de predios, en la tramitación de licencias ambientales y en la elaboración de los estudios técnicos. En algunos casos, se han presentado confusiones respecto a los procedimientos de evaluación y sobre las fórmulas de evaluación aplicadas cuando éstas involucran demasiados parámetros. Otro factor que ha ocasionado demoras ha sido la falta de claridad en las condiciones contractuales en el momento de la adjudicación.

Para resolver estos problemas, se propone los siguientes procedimientos:

1. Condiciones necesarias para la apertura del proceso

Antes de la apertura de cualquier proceso de licitación de concesiones u otro esquema de vinculación privada, éste contará con especificaciones mínimas funcionales o diseños técnicos y financieros, así como con un esquema de contratos o licencias propuestos por asesores especializados. Dependiendo de la modalidad de participación y del tipo de proyecto, estos diseños y esquemas se llevarán hasta el nivel de detalle necesario para permitir a los interesados definir con mayor precisión los costos y riesgos que estarían asumiendo¹⁹.

Es también importante especificar con anterioridad los requisitos fundamentales para participar en este tipo de proyectos. Así mismo, se considera necesario garantizar un procedimiento de evaluación claro e imparcial, basado en fórmulas sencillas de evaluación.

¹⁸ En el caso de las concesiones viales otorgadas por el INVIAS, 6 de los 7 proyectos fueron adjudicados en forma directa.

¹⁹ Otra alternativa considera que la entidad contratante suministra al inversionista las especificaciones técnicas y financieras mínimas del proyecto y amplía el plazo para la presentación de propuestas, transfiriendo al privado la responsabilidad del diseño técnico y del esquema financiero propuesto. Igualmente, en los casos que así lo requieran, el contratante tendrá en cuenta los trámites presupuestales pertinentes necesarios para iniciar el proceso

El período de licitación se utilizará para realizar aclaraciones a los pliegos, con base en las recomendaciones de todas las partes interesadas, cumpliendo así con los principios de transparencia y publicidad de la contratación administrativa. Los asesores contratados para el diseño de la licitación deberán participar en este proceso de modificación. El contrato que surja de este proceso no podrá ser alterado de manera alguna en sus aspectos fundamentales durante el proceso de negociación entre la Nación y el adjudicatario.

En algunos casos, el equilibrio económico de los proyectos se ha visto afectado por el incumplimiento de obligaciones a cargo del Estado. Con el fin de evitar esta situación, ningún proceso de vinculación privada podrá ser adjudicado antes del cumplimiento total de sus obligaciones críticas por la Nación o la entidad contratante. Estas obligaciones críticas incluyen, entre otras, además de las señaladas en la Ley 80 de 1993, en los casos que se requiera, la consecución de predios (o mecanismos apropiados que lo garanticen) y de licencias ambientales. Para casos en que los procesos de compra y negociación de predios sean complejos, como en el caso de vías, se creará un Fondo Rotatorio que financiará temporalmente la adquisición de los predios requeridos, con el fin de agilizar el proceso. El Fondo se realimentará con recursos privados.

2. Promoción de proyectos

Con el fin de garantizar la mayor concurrencia, en número y calidad de proponentes a presentarse, se requiere realizar una adecuada promoción de los proyectos, tanto global como individualmente.

El Gobierno Nacional tendrá a su cargo la promoción global del plan de participación privada en infraestructura. Para hacer más eficiente dicha promoción, se organizarán los proyectos sectorialmente o por modalidades de participación privada, y se contará con el apoyo de otras entidades, tales como Coinvertir. Igualmente, estas acciones estarán enmarcadas y contarán con el apoyo del Comité de Venta de Imagen, cuya finalidad es manejar y promover los temas económicos que involucran participación extranjera en inversión y financiación, principalmente en lo relacionado con la coordinación de las salidas de entidades colombianas a los mercados de capitales internacionales²⁰.

²⁰ licitatorio, tales como la expedición de vigencias futuras.
Este Comité está integrado, entre otros, por los Ministerios de Hacienda, Comercio Exterior, Relaciones Exteriores, el Departamento Nacional de Planeación y el Banco de la República.

Para los proyectos individuales que ameriten una promoción nacional o internacional, la asesoría encargada de la preparación de documentación legal, técnica y financiera, realizará la promoción del proyecto²¹.

IV. COORDINACION INTERINSTITUCIONAL

Con el fin de apoyar y coordinar el proceso de vinculación del sector privado a actividades de infraestructura pública, se recomienda crear el Comité Interinstitucional de Participación Privada.

Este Comité estará conformado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, el Ministro del sector al cual se asocia el proyecto o su delegado, y el Director de la entidad ejecutora. La secretaría técnica del Comité estará a cargo de un Gerente a cargo del Programa, vinculado al DNP, el cual se dedicará, de forma exclusiva, a las labores de coordinación del Comité y, adicionalmente, a la promoción global de proyectos, apoyándose en los mecanismos de promoción existentes.

El Comité tendrá las siguientes funciones:

1. Brindar asesoría técnica y realizar recomendaciones sobre el marco general del esquema de participación privada, especialmente sobre el impacto de los proyectos de carácter nacional, territorial y municipal, en los mercados financieros, la homogenización de los procesos de licitación y el manejo de las garantías otorgadas por la Nación y las entidades contratantes y realizar recomendaciones sobre parámetros financieros a las instancias correspondientes.
2. Dar un adecuado seguimiento a los proyectos en marcha, en coordinación con los Ministerios del sector, y revisar periódicamente los cronogramas de apertura de licitación de los proyectos. El Comité presentará semestralmente un informe sobre el estado del proceso de participación privada en la infraestructura y una revisión del cronograma de apertura a licitaciones.
3. Estudiar las excepciones a los lineamientos de política planteados en este documento, en los

²¹ Esta incluirá avisos de divulgación en periódicos de amplia circulación nacional e internacional y, en lo posible, ruedas de promoción de proyectos (roadshows).

proyectos que lo ameriten.

V. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al CONPES:

1. Aprobar los lineamientos de la política de participación privada en infraestructura propuestos en este documento.
2. Conformar el Comité Interinstitucional de Participación Privada, que se encargará de orientar la política de participación privada en proyectos de infraestructura, a más tardar en mayo de 1995.
3. Encargar al DNP la presentación al CONPES, a más tardar en julio de 1995, de un cronograma de apertura de licitaciones, elaborado con el apoyo del Comité Interinstitucional de Participación Privada.
4. Encargar al Ministerio de Hacienda, con base en lo dispuesto en la Ley 185 de 1995 (Ley de Endeudamiento) y en las recomendaciones del Comité en pleno²², preparar un proyecto de decreto que defina los procedimientos de participación privada a ser adoptados por las entidades contratantes, antes de octubre de 1995.
5. Encargar al DNP la presentación al CONPES, durante el segundo semestre de 1995, de un análisis sobre la política de capitalización privada y enajenación de activos, elaborado con el apoyo del Comité Interinstitucional de Participación Privada.
6. Encargar al DNP la presentación al CONPES de un informe semestral de evaluación y seguimiento a los proyectos de participación privada adjudicados y la revisión del cronograma de apertura a licitaciones, con base en los informes del Comité Interinstitucional mencionado.
7. Encargar al Comité Interinstitucional de Participación Privada, la promoción y realización de los estudios del marco legal y financiero que se requieran para asegurar el interés del sector privado en

inversión en infraestructura.

ANEXO 1
DESCRIPCION DE LAS PRINCIPALES MODALIDADES DE PARTICIPACION
PRIVADA EN PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA

Los esquemas de concesiones y BOT varían en su estructura dependiendo de los requerimientos de los proyectos. Las formas más comunes son: 1. *Concesiones*: La entidad contratante cede el derecho de la prestación, operación o explotación de un servicio público, o de la construcción, explotación o conservación de una obra o bien de uso público, por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la supervisión de la entidad contratante. Algunas formas de concesión pueden ser las siguientes:

a. Concesiones de la construcción de una obra: Una compañía privada contrata con el gobierno la construcción y operación de un sistema de infraestructura en un periodo tiempo durante el cual es responsable por la inversión y mantenimiento, y recupera su inversión a través de tarifas.

b. *BOT*²³ (Construir, operar y transferir): La compañía financia, construye y opera un sistema de infraestructura, el cual genera utilidades que permiten cubrir los costos de inversión y operación. A partir de una fecha predeterminada, la propiedad se transfiere a la Nación.

c. *BOO*: Son proyectos promovidos por el sector público. en los cuales la responsabilidad de construcción y operación son del sector privado, así como la propiedad.

d. *BLT* (Construir, arrendar y transferir): Difiere del anterior en el tipo de financiamiento utilizado (arrendamiento financiero).

e. Concesión para la prestación de un servicio: La entidad contratante otorga el derecho a la prestación del servicio por intermedio de un contrato o a través de licencias emitidas por las autoridades competentes.

2. *Prestación directa de los servicios*²⁴: La entidad territorial o la empresa prestadora del servicio contrata una empresa privada para la gestión de una parte o de la totalidad de un sistema. Se pueden realizar contratos de gestión para la producción y/o la distribución de agua potable, con posibilidad de que el inversionista realice inversiones complementarias. Esta modalidad también incluye la posibilidad de prestar servicios, como en el caso de televisión, telefonía celular, generación eléctrica, servicios energéticos domiciliarios en áreas no exclusivas o mediante licencia. Igualmente se incluye la prestación del servicio de telefonía local para el cual no se requiere concesión²⁵.

3. *Asociación con empresas oficiales*²⁶: Mediante esta modalidad, las empresas oficiales que presten servicios públicos pueden constituir sociedades o asociaciones con empresas privadas para prestar servicios. Dentro de este tipo de asociación se encuentran los joint-ventures o contratos de riesgo compartido.

²³ En los contratos BOT. existen sistemas de contratación iguales a las posibilidades de combinación de las siglas.

²⁴ Esta modalidad se prevé en las siguientes normas legales: Ley 7' 89. Decreto-ley 1900/90. Decreto 1794/91. Ley 37/93, Ley 142/94 y Ley 182/95

²⁵ Como lo dispone la Ley 142 de 1994

²⁶ Ley 37 de 1993

4. *Compra de empresas oficiales*²⁷: Los inversionistas privados pueden participar en el sector de los servicios de infraestructura mediante la compra de parte o la totalidad de la participación pública en empresas que presten estos servicios.

5. *Administración de la participación oficial en empresas*²⁸: Mediante esta figura, las entidades públicas que participan en el capital de empresas de servicios públicos celebran contratos para la administración o disposición de sus acciones, aportes o inversiones en ellas, con sociedades fiduciarias, corporaciones financieras, organismos cooperativos de grado superior de carácter financiero, o sociedades creadas con objeto exclusivo de administrar empresas de servicios públicos. De esta manera, se logra vincular a la administración de empresas públicas la experiencia del sector privado.

²⁷ Prevista en la Ley 142 de 1994

²⁸ Artículo 39.2 de la Ley 142 de 1994.

ANEXO II MARCO LEGAL Y REGULATORIO SECTOR TRANSPORTE

El Gobierno Nacional emprendió a finales de la década anterior una serie de reformas del sector transporte, que se iniciaron con la liquidación de las empresas estatales de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia -FCNC- y de la Empresa Puertos de Colombia - COLPUERTOS-, estableciendo una política a través de la cual el sector privado tendría una mayor participación en el sector. Posteriormente, el Ministerio de Obras Públicas y Transporte se transformó en Ministerio de Transporte, fortaleciendo sus funciones de regulación y planificación. Igualmente, a través de la Ley de Transporte se establecieron los mecanismos de recuperación de inversión para vías en concesión, tales como utilización de peajes y/o cobros por valorización, y de mecanismos financieros de largo plazo tales como la titularización de los activos. Por otro lado, se permitió a la Nación otorgar garantías con recursos de la entidad respectiva, tales como garantías de ingreso mínimo.

Finalmente, con el nuevo Estatuto de contratación, sancionado en 1993, se ampliaron las posibilidades de participación del sector privado en condiciones equitativas y transparentes en la contratación de obras públicas. Así mismo, se reglamentaron los contratos de concesión, permitiéndose realizar contratos por períodos superiores a los 20 años, otorgando diversas posibilidades de asociación en la presentación de la propuesta y la realización de ofertas por iniciativa de particulares.

B. SECTOR ENERGIA

El primer paso hacia el establecimiento de reglas para la participación del sector privado se dio en 1992, con el Decreto 700, mediante el cual se hizo frente a la crisis eléctrica de ese año, al permitir la venta de excedentes de autogeneradores al sistema, así como el libre acceso a las redes de transmisión y distribución.

El marco jurídico para los subsectores de electricidad y gas natural quedó definido, en parte, con la sanción de las Leyes 142 de 1994 (régimen de los servicios públicos domiciliarios), y 143 del mismo año (Ley Eléctrica). Que las empresas de servicios públicos puedan conformarse por acciones de carácter público, privado o mixto, ofrece importantes posibilidades para promover la participación privada. Igualmente, a través de esta ley se crean las Comisiones de Regulación, entre ellas la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), con facultades para regular los monopolios y promover la competencia. Por último, establece un régimen tarifario que se basa en los principios de eficiencia económica, suficiencia financiera y redistribución, entre otros. La ley eléctrica, determina que la generación, transmisión y distribución de electricidad puede ser prestada por todos los agentes económicos, con tarifas de libre negociación a grandes consumidores. Así mismo, permite el libre acceso y conexión al sistema de las empresas generadoras, y diferencia las actividades de generación, transmisión y distribución.

C. SECTOR COMUNICACIONES

Para permitir la participación privada en el sector de comunicaciones se realizaron varias reformas legales. Las principales fueron las siguientes:

- a. La ley 72 de 1989 y sus normas reglamentarias (Decreto 1900 de 1990 y 1794 de 1991) eliminaron

los monopolios que tenían las empresas públicas para prestar los servicios básicos de telefonía, mediante el otorgamiento de concesiones a empresas públicas, privadas o mixtas, y permitieron que los servicios de telefonía local y larga distancia nacional fueran prestados por particulares nacionales o extranjeros. Adicionalmente, se estableció que los servicios de valor agregado serían prestados en un régimen de competencia.

b. La Ley 37 de 1993 reglamentó la prestación del servicio de telefonía móvil celular por empresas que serían escogidas mediante un proceso de licitación pública. Adicionalmente esta ley permitió que las empresas públicas de telecomunicaciones pudieran efectuar contratos de asociación con empresas privadas para la prestación de los servicios.

El Decreto 2122 de 1992 creó la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, cuya función principal es promover la competencia y evitar los abusos de posición dominante para garantizar servicios eficientes y de buena calidad.

d. La Ley 142 de 1993 liberó aún más la prestación de los servicios de telefonía local, al eliminar la necesidad de obtener concesiones para su prestación y, además, permitió la prestación del servicio de larga distancia internacional por parte de particulares. Así mismo fortaleció la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones.

e. La Ley de Televisión, aprobada en diciembre de 1994, permite la operación de canales privados de televisión que competirán con los canales nacionales públicos.

D. SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

Con la Ley 142 de 1994 se facilita la vinculación del sector privado a la prestación de cualquiera de los servicios de acueducto y alcantarillado, estableciendo las garantías en defensa de la competencia. Así mismo, de acuerdo con las políticas de descentralización del Gobierno y las competencias asignadas al nivel local, se promoverá la vinculación del sector privado mediante la continuación del proceso de transformación de empresas en entidades por acciones mixtas, privadas o industriales y comerciales del Estado, acorde con lo establecido en la Ley 142 de 1994 y el decreto reglamentario 2785 del mismo año. Para garantizar la eficiente prestación de los servicios, estimular la participación del sector privado, regular los monopolios, modernizar las empresas prestadoras del servicio y proteger efectivamente los intereses de los usuarios, mediante el Decreto 2152 se creó la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico con facultades para definir las características, indicadores y metodologías para el seguimiento y control de la gestión de las entidades operadoras de los servicios y establecer los criterios para controlar abusos de posición dominante y prácticas restrictivas de la competencia.

Sector Vial (Continuación)

PROYECTO	LONGITUD (KMS)	MONTO (MILL. US\$)	MONTO (MILL. \$)
REHABILITACION			
Ciénaga-Barranquilla	60		
Público		0	0
Privado		27	22.280
Panos-La Calera-Guasca	33		
Público		0	0
Privado		8	6.662
El Cortijo-El Vino	31		
Público		0	0
Privado		31	25.633
Santa María-Paraguachón	250		
Público		0	0
Privado		35	28.444
Carreteras del Meta	238		
Público		0	0
Privado		41	33.730
Barranquilla-La Cordialidad	81		
Público		0	0
Privado		13	10.685
Medellín-Valle de Rionegro	292		
Público		0	0
Privado		127	103.789
Espinal-Neiva	150		
Público		0	0
Privado		65	53.316
La Paila-Armenia-Calarcá	83		
Público		0	0
Privado		37	30.161
Cali-Popayán	118		
Público		0	0
Privado		52	42.244
Cali-Mediacanoa	50		
Público		0	0
Privado		22	18.169
Planera Rica-Coveñas	168		
Público		0	0
Privado		73	59.714
Ibagué-Honda	123		
Público		0	0
Privado		54	43.719
San Gil-Bucaramanga	101		
Público		0	0
Privado		44	35.900
Zipaquirá-Chiquinquirá	94		
Público		0	0
Privado		41	33.799
TOTAL REHABILITACION	1.892		
Público		0	0
Privado		671	548.245
TOTAL CARRETERAS	2.975		
Público		305	250.467
Privado		2.041	1.667.744

Sector Eléctrico - Proyectos de generación

PROYECTO	CAPACIDAD (MW)	MONTO (MILL US\$)	MONTO (MILL US\$)
Termovalle (gas)	232		
Público		0	0
Privado		170	138.895
Termobarranquilla (gas)	747		
Público		0	0
Privado		583	476.328
Termopaipa IV (carbón)	150		
Público		0	0
Privado		225	183.831
Hidromiel I	375		
Público		357	291.680
Privado		143	116.835
Termocesar (Carbón)	300		
Público		0	0
Privado		450	367.664
Termocentro	400		
Público		0	0
Privado		320	261.500
TOTAL	2.204		
Público		357	291.680
Privado		1.891	1.545.053

Sector Gas - Proyectos de transporte y distribución

PROYECTO	CAPACIDAD (MW)	MONTO (MILL US\$)	MONTO (MILL US\$)
B.O.T.s			
Ballena-Barranca	575		
Público		0	0
Privado		191.3	156.298
Manquita-Cali	340		
Público		0	0
Privado		248	202.623
CONCESIONES			
Sebastopol-Medellin	157		
Público		0	0
Privado		35	28.596
Barranca-Bucaramanga	59		
Público		0	0
Privado		14.3	11.684
Neiva-Pitalito	293		
Público		0	0
Privado		10	8.170
TOTAL	1.424		
Público		0	0
Privado		498.6	407.371
Distribución domiciliar de gas, áreas exclusivas.	83 municipios 622.346 suscriptores	N.D.	N.D.

Sector Petróleo

PROYECTO	CAPACIDAD	MONTO (MILL US\$)	MONTO (MILL US\$)
REFINACION	100.000 BPD		
Público		0	0
Privado		773	631.564
PETROQUIMICA	1.200.000 TMA		
Público		0	0
Privado		967	790.068
TRANSPORTE CUSIANA	500.000 BPD		
Público		0	0
Privado		1.552	1.268.031
TOTAL			
Público		0	0
Privado		3.292	2.689.663

Sector Telecomunicaciones

PROYECTO	CAPACIDAD	MONTO (MILL US\$)	MONTO (MILL US\$)
Telefonia Local	3.508.602 Líneas		
Público		1.723	1.437.564
Privado		996	830.605
Telefonia Larga Distancia	179.029 Circuitos LDN 11.366 Circuitos LDI		
Público		590	492.663
Privado		230	191.920
Telefonia Celular			
Público		62	51.602
Privado		199	165.708
Telefonia Social	105.000 Líneas 5.000 Puntos de servicio		
Público		175	145.722
Privado		0	0
Valor Agregado			
Público		7.6	6.321
Privado		58	48.617
Televisión	4 Canales publicos de cubrimiento nacional		
Público		58	48.507
Privado		46	38.396
Servicios Postales y Otros	Sistema de control del espectro		
Público		90	75.187
Privado		0	0
Otros			
Público		74	61.611
Privado		0	0
TOTAL			
Público		2.780	2.319.177
Privado		1.595	1.330.300

Sector Agua potable y saneamiento básico - Proyectos para producción y trat

PROYECTO	CAPACIDAD	MONTO (Mill US\$)
Rehabilitación de Planta de Tratamiento de Tibitó (Bogotá)	10.5 M ³ /Sg.	
Público		22.5
Privado		
Construcción Túnel Alternativo de Usaqué (Bogotá)	Long 2.7 Kms.	
Público		15
Privado		
Rehabilitación, ampliación de cobertura y expansión del sistema de Barranquilla		
Público		20
Privado		15
Tratamiento de la Aguas Residuales de Bogotá. Primera fase	4 M ³ /Sg.	
Público		82
Privado		
TOTAL		
Público		20.
Privado		134.

