

## **I. INTRODUCCIÓN**

Este documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES- un recuento del desarrollo del proceso de concesiones viales en Colombia y establece un Plan de Acción para las concesiones viales a realizarse durante la presente administración.

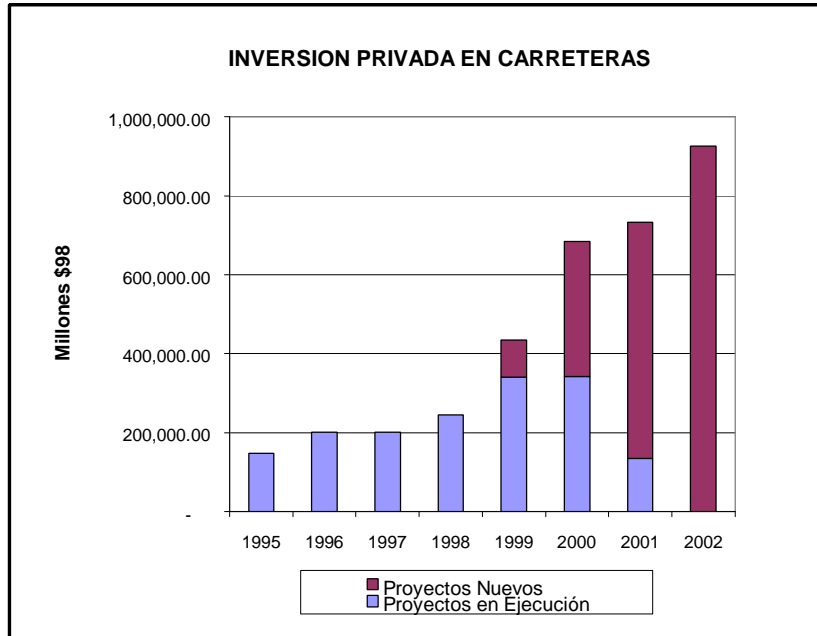
## **II. ANTECEDENTES**

El desarrollo de obras viales a través de concesiones se inició en Colombia en 1994<sup>1/</sup> con la concesión de la vía Bogotá - Villavicencio. A partir de este año, se han suscrito 15 contratos para la construcción de 465.6 Km, la rehabilitación de 1492.6 Km y el mantenimiento de 2533.9 Km del Sistema Carretero Nacional. De estos 15 proyectos, 13 pertenecen a la llamada Primera Generación de Concesiones y 2 a la Segunda Generación de Concesiones. En el presente documento se ponen a consideración del CONPES los conceptos y acciones a seguir para el desarrollo de proyectos de Tercera Generación que buscan recoger los aciertos de los procesos anteriores y fortalecer algunos aspectos específicos.

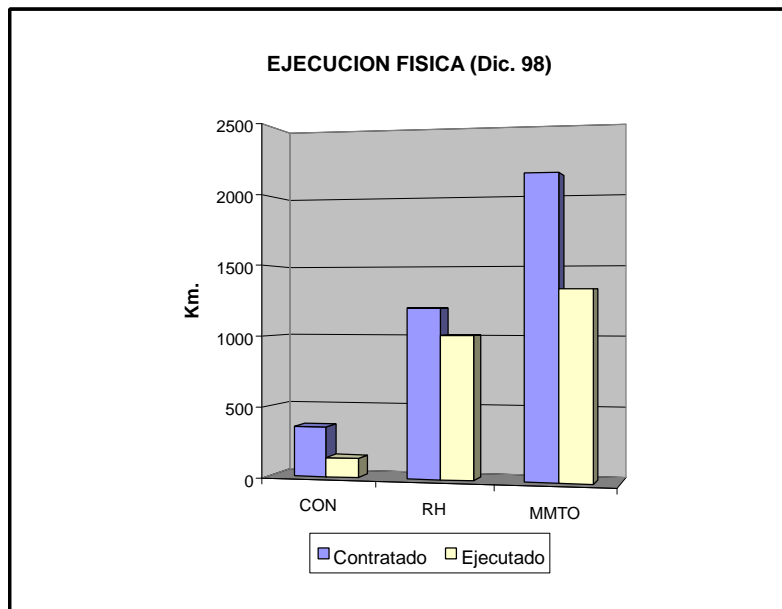
Las siguientes gráficas muestran la evolución del programa de concesiones para el período 1995 – 2002 y el avance físico acumulado hasta Diciembre de 1998.

---

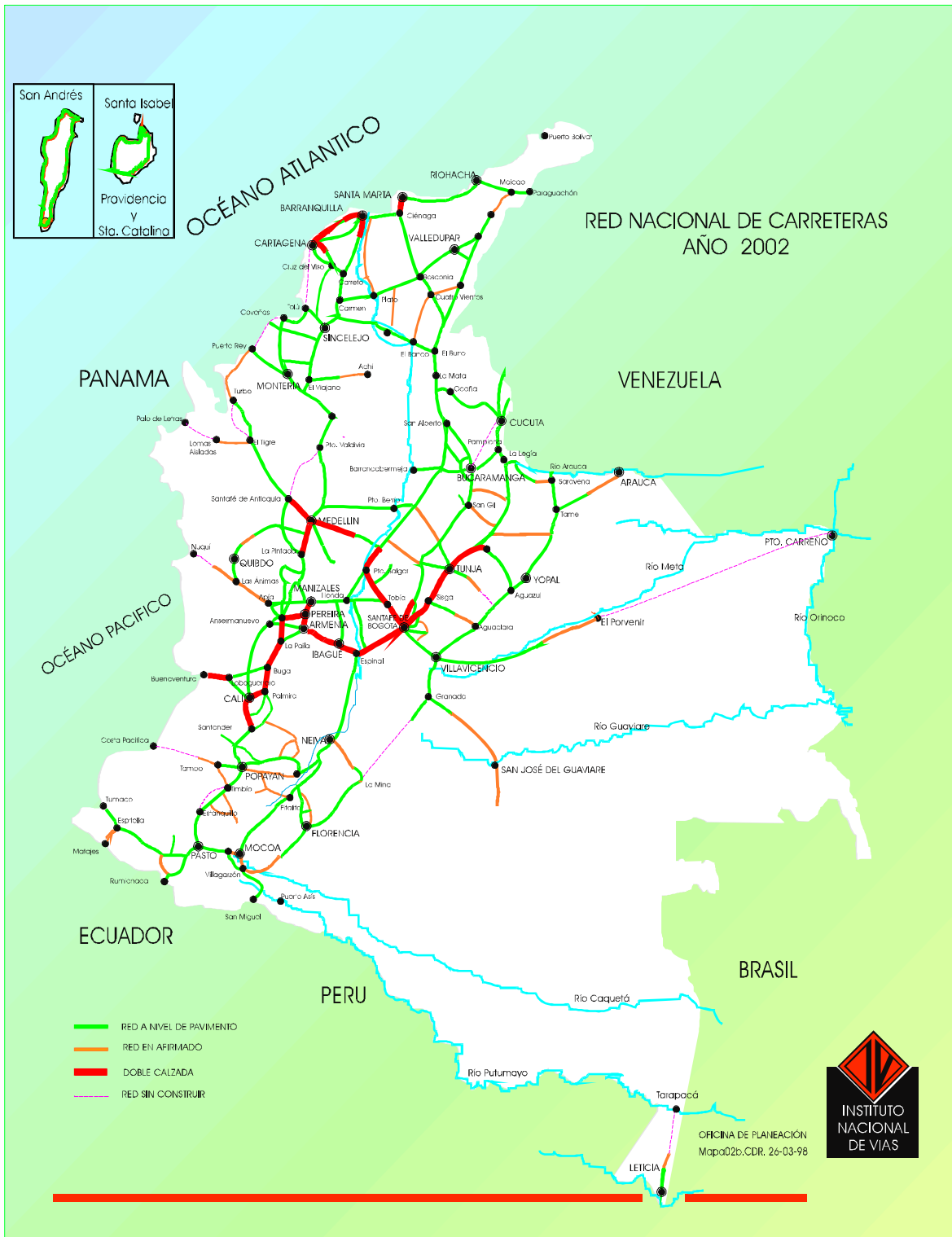
<sup>1/</sup> Apoyado en el marco legal establecido por las leyes 80, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública; Ley 99, a través de la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente y Ley105 que establece disposiciones en el sector transporte que permitieron la incorporación de capitales privados al desarrollo de la infraestructura vial del país.



Gráfica 1



Gráfica 2



Gráfica 3

### III. BALANCE DEL PROCESO DE CONCESIONES EN COLOMBIA

#### A. Primera Generación de Concesiones

Los trece proyectos de primera generación se enfocaron primordialmente hacia labores de rehabilitación y ampliación de calzadas, con excepción de la vía Bogotá Villavicencio que consideraba obras de gran envergadura, y contemplaron carreteras aisladas que no tenían continuidad dentro de la red vial. A través de este proceso, se lograron la construcción de 135.5 Km, la rehabilitación de 1008.9 Km y el mantenimiento de 1332.3 Km durante el período 1994-1998 con una inversión total de \$952,257 millones<sup>2/</sup>. Los proyectos realizados bajo este concepto se muestran en el Anexo No. 1.

Estos proyectos contaban con garantías ofrecidas por la Nación tanto de ingreso mínimo como de sobrecostos de construcción, debido a que en el momento en que salieron las licitaciones no se tenía la totalidad de los estudios de ingeniería ni de demanda que permitieran que el inversionista asumiera los riesgos<sup>3/</sup>. Adicionalmente, estas garantías no contaban un mecanismo que asegurara su liquidez, lo que ha ocasionado demoras en los desembolsos mientras se surten los trámites presupuestales.

Por problemas de programación presupuestal y debido a que la causación de estas garantías no concuerda con la posibilidad de realizar pagos efectivos<sup>4/</sup>, también se ha tenido que pagar intereses corrientes e intereses de mora sobre estos montos. Para 1999 el INVIAS tiene estimado un valor a pagar por garantías de \$45,000 millones. Por otro lado, dado que los compromisos de pago de garantías son a mediano y largo plazo, el impacto fiscal de este esquema de contratación se prolongará hasta el año 2012<sup>5/</sup>.

---

<sup>2/</sup> / Todas las cifras en este documento están expresadas en pesos de 1999 a menos que se indique lo contrario

<sup>3/</sup> / De igual forma, los estudios de ingeniería preliminares no contemplaban los aspectos de licencias ambientales y predios. Además, los procesos de concertación con las comunidades han obligado a establecer tarifas diferenciales, con el consecuente impacto en el recaudo real del concesionario.

<sup>4/</sup> / En promedio, entre el período de aforo de los faltantes de garantía de tráfico, que se realiza al finalizar el año, el período de presupuestación de los faltantes y la disponibilidad efectiva de caja para efectuar pagos, pueden transcurrir hasta 18 meses, con los correspondientes intereses corrientes y de mora.

<sup>5/</sup> / Ver Anexo 3 donde se muestra una metodología para el cálculo de garantías a pagar durante los próximos años.

Finalmente, la estructura contractual de los proyectos de Primera Generación no contempló algunos aspectos que eventualmente se presentaron<sup>6/</sup>, tales como sobrecostos en compra de predios, problemas con las comunidades y problemas para realizar cobro de valorización.

## **B. Segunda Generación de Concesiones**

El proceso de concesiones de segunda generación se inició en 1995 siguiendo los lineamientos del CONPES 2775 de 1995, buscando solucionar los problemas identificados durante el proceso de concesiones de primera generación. En primera instancia, se le dio mayor importancia al tema de la transferencia de riesgos al sector privado para lo cual se buscó realización de estudios de ingeniería definitivos, estudios de demanda con mayor énfasis técnico, consecución de licencias ambientales y avalúos prediales. Igualmente, se contrataron bancas de inversión para que estructuraran los proyectos de una forma financieramente viable para los inversionistas privados y se le dio gran relevancia a la elaboración de contratos que contuvieran todos los aspectos críticos reconocidos en la Primera Generación.

En los proyectos de la segunda generación se le dio un gran énfasis a la promoción de los proyectos, factor que resulta indispensable para obtener los beneficios que otorga la competencia (maximización de la eficiencia y reducción de los costos para el Estado y los usuarios). Además, y como aspecto novedoso, se introdujo el concepto de plazo variable de la concesión. Con este mecanismo, la concesión revierte a la Nación en el momento que se obtenga el “ingreso esperado”, solicitado por el concesionario en su propuesta licitatoria<sup>7/</sup>.

Como resultado de lo anterior, en el año de 1996 se inició la estructuración de los proyectos de la Segunda Generación de Concesiones que comprende los proyectos viales El Vino - Tobia Grande – Puerto Salgar y Malla Vial del Valle del Cauca y Cauca, cuyos contratos fueron firmados en Diciembre de 1997 y Enero de 1999 respectivamente.

---

<sup>6/</sup> Algunos aspectos que no fueron tratados con la debida profundidad durante el proceso de estructuración de la Primera Generación de concesiones fueron entre otros, la obtención de la financiación por parte del concesionario, la solución de controversias, la toma de posesión, los casos de fuerza mayor, los riesgos regulatorios, la evaluación de las propuestas y los mecanismos claros de liquidación de los contratos

<sup>7/</sup> Este método disminuye la percepción de riesgo por parte del Concesionario ya que el período de concesión se puede alargar si los niveles de tráfico son inferiores a los proyectados. Además, le permite a la Nación obtener la carretera en un menor plazo del programado si las condiciones de tráfico están por encima de las estimadas.

### **C. Diagnóstico de la Segunda Generación**

Aún cuando los proyectos de segunda generación han presentado mejoras sustanciales en cuanto a conceptos de asignación de riesgos y conceptualización legal y financiera, existen todavía algunos aspectos que son susceptibles de ser mejorados. Los proyectos de concesión de primera y segunda generación, partieron de unos diseños de ingeniería basados en un horizonte de planeación de alrededor de 20 años, con lo que el alcance de las obras se definió de acuerdo al tráfico esperado en al final de ese período. Lo anterior condujo a que muchos de los proyectos resultaran sobredimensionados para las condiciones de tráfico actuales y en algunos casos, donde las proyecciones fueron demasiado optimistas, resultaron sobredimensionados frente al potencial real del tráfico de la vía.

Por otro lado, estos proyectos, que fueron concebidos bajo criterios de ingeniería y financieros, realizan toda la inversión requerida para el período de concesión durante los primeros tres años, lo cual genera presiones fiscales y obliga a altos niveles de endeudamiento, con el consiguiente impacto en las tarifas<sup>8/</sup>. Por esto se hace necesario enmarcar el desarrollo de nuevos proyectos dentro del entorno económico actual, optimizando las obras de acuerdo a las condiciones de tráfico reales y realizando las inversiones en los lugares y en los tiempos que los niveles de tráfico requieran. En los proyectos de la Tercera Generación de Concesiones se busca armonizar las inversiones a ser realizadas con los niveles de servicio esperados y la capacidad de la vía e introducir con mayor contundencia el concepto de operación, así como criterios económicos dentro de la estructuración financiera para garantizar que se cumplan los objetivos de gobierno.

Otro de los aspectos a mejorar se refiere a la relación con las comunidades, en especial lo que tiene que ver con la instalación de casetas de peaje, la cual hasta ahora se había realizado teniendo en cuenta solamente aspectos financieros. Se hace por ello necesario incorporar criterios económicos y sociales y analizar las características del tráfico en el momento de definir la ubicación de dichas casetas, así como las tarifas de peaje que se van cobrar.

---

<sup>8/</sup> Esta situación se hace mas crítica teniendo en cuenta que para proyectos de carreteras, que se financian mayormente en el mercado doméstico, se consigue deuda de corto plazo, lo cual no es concordante con la vida del proyecto.

Igualmente, los proyectos de primera y segunda generación no utilizaron el potencial de financiación de los proyectos a través de una adecuada estrategia de valorización. Por ello, es indispensable fortalecer dicha estrategia, incluyendo dentro del análisis las características de los predios, su distancia con la vía y el momento en que dicha valorización se hace efectiva. Así mismo, se hace necesario incorporar las características de las comunidades y el tipo de tráfico en cada proyecto para determinar los montos a pagar por este concepto.

Por otro lado, los proyectos de primera y segunda generación no incluían el concepto de corredor de transporte dentro de la estructuración. Sin embargo, es fundamental enmarcar los nuevos proyectos bajo este criterio para tender a soluciones más integradas entre los centros de consumo y producción y los puertos, uniendo también dicha infraestructura al perímetro urbano de las grandes ciudades a través de alternativas concertadas con los municipios.

Por último, aún cuando los esquemas contractuales se han precisado en gran escala en el desarrollo de las concesiones de segunda generación, se hace necesario que estos esquemas vayan acompañados de un sistema institucional que realice el seguimiento físico, financiero y de cumplimiento contractual a las nuevas concesiones. Por esto se requiere que el Instituto Nacional de Vías establezca una estrategia que le permita concentrarse más en la gestión, supervisión y control de los nuevos contratos, para garantizar que los objetivos de política de éstos se cumplan a cabalidad.

#### **IV. CONCESIONES DE TERCERA GENERACION: LA POLITICA DE CONCESIONES VIALES PARA EL NUEVO MILENIO**

##### **A. La nueva Política de Concesiones**

Siguiendo con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 1998 – 2002 “*Cambio para construir la Paz*”, el Gobierno Nacional, está impulsando la competitividad tanto interna como externa del país, mediante la dotación de infraestructuras viales estratégicamente ubicadas, capaces de atender las demandas que planteará el normal desarrollo de las actividades

económicas y sociales, y que a su vez le permitan al país situarse en una posición competitiva en el entorno internacional. La dotación de la infraestructura vial persigue también el logro de dos grandes retos del Gobierno Nacional; el proceso de paz y de generación de empleo.

Se han identificado algunos puntos clave para cumplir con estas metas:

- Dar especial énfasis en atender los corredores viales que conecten los grandes centros productivos, localizados la mayoría en el interior del país, con los puertos, dado a que el 86% de la carga de los productos se movilizan por carretera y el 96% de la carga de comercio exterior utiliza la vía marítima. Dentro de este enfoque se debe tener en cuenta así mismo el acceso a las ciudades sobre las cuales el corredor tiene influencia.
- Agrupar proyectos de infraestructura vial que estaban previstos en el Programa de Concesiones 1996 – 2000, con el fin de propiciar sinergia y economías de escala que repercutan en una mejor gestión y generen mejores rendimientos de los agentes privados. Esto busca también evitar la dispersión de recursos en proyectos de bajo impacto. Igualmente, se buscarán estrategias para involucrar variantes y accesos a los proyectos concesionados, algunos de ellos de carácter regional, incorporando a su vez recursos de entes territoriales. Con ello, se buscará dar soluciones integrales en regiones particulares.
- Evaluar y estructurar los proyectos con énfasis en la operación y el nivel de servicio, introduciendo aspectos socioeconómicos dentro de su estructuración. Así mismo dentro de la estructuración se buscarán mecanismos novedosos que permitan la adecuada financiación de los proyectos.
- Minimizar los requerimientos de inversión pública y de riesgos asumidos por el Estado, teniendo en cuenta la maximización de beneficios socioeconómicos de los proyectos en sus zonas de influencia.

La política de concesiones viales del Plan Nacional de Desarrollo, se desarrollará enmarcada dentro de las siguientes estrategias:

1. *Concepción de los Proyectos bajo Criterios de Corredor*

Dentro de esta estrategia se busca definir los proyectos de concesión enmarcados dentro de un corredor de carga que integre grandes centros de consumo con grandes centros de producción, y estos a su vez con los puertos. Bajo esta concepción se busca evitar que se estructuren proyectos que no brinden toda la continuidad al tráfico, así como uniformizar las estrategias de peajes y operación y los niveles de servicio.

Igualmente, al incorporar el criterio de corredores viales dentro de la estructuración de proyectos, se pretende brindar integralidad a las soluciones, incluyendo dentro de los proyectos los accesos a las ciudades y a los puertos. Para ello, el Invias deberá realizar gestiones tendientes a producirlos convenios correspondientes con las ciudades afectadas.

2. *Concepción de los Proyectos bajo el Criterio de Operación*

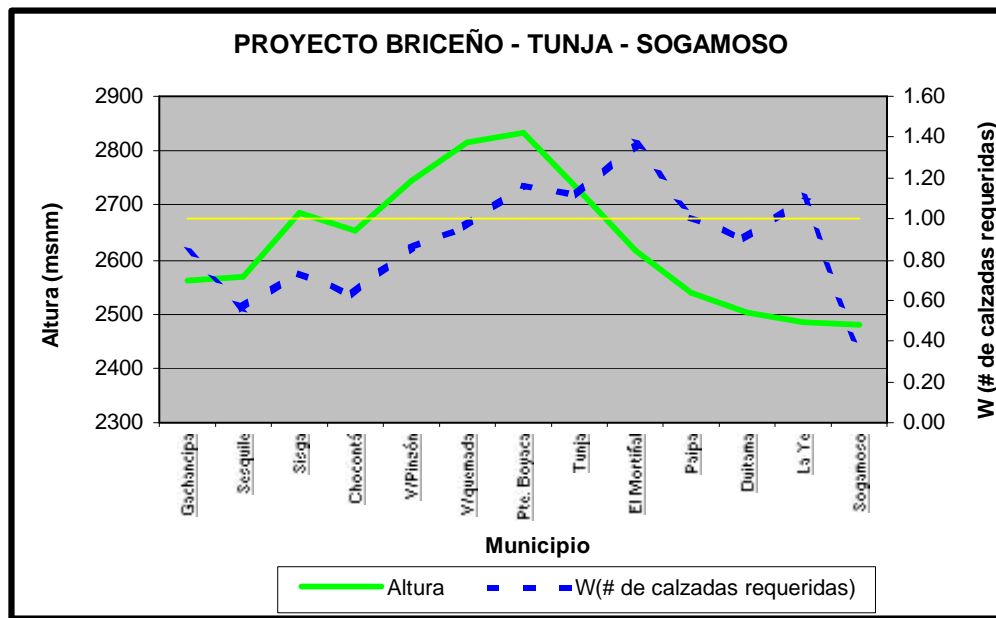
La definición de los proyectos y de las inversiones a realizar, debe basarse en criterios de optimización de la operación, buscando maximizar los beneficios<sup>9/</sup> de los usuarios al menor costo. Para lograr lo anterior, los parámetros de nivel de servicio y capacidad de la vía, de acuerdo con los niveles y composición del tráfico, serán los que determinen el momento y los tramos en donde se deben realizar nuevas inversiones. A través de esta estrategia se busca la identificación de inversiones que produzcan los mayores beneficios en la zona de influencia del proyecto, con el menor costo.

Para lograr estos objetivos, el INVIAS deberá realizar un análisis de los niveles de servicio y de capacidad en los corredores y teniendo en cuenta las proyecciones de tráfico que

---

<sup>9/</sup> Dentro de los principales beneficios que trae una mejora en la operación se encuentran la reducción de la accidentalidad, reducción en los tiempos de viaje, reducción en el consumo de energía y reducción de costos ambientales.

existen en los mismos<sup>10</sup>/, deberá formular los planes de expansión y mejoramiento focalizándose en las áreas en donde, con la menor inversión se logren mejorar dichos parámetros. A manera de ejemplo, se realizó un análisis de capacidad y nivel de servicio en el corredor Briceño – Tunja – Sogamoso, en donde se identificó que los tramos de topografía más montañosa presentan los mayores niveles de congestión y por lo tanto son los que requieren mayores inversiones para mantener los niveles de servicio (Ver Gráfica 4)<sup>11</sup>/. Los resultados del análisis, se muestran en el Anexo 4.



Gráfica 4

Por último, se busca la operación integral del corredor, independientemente del número de concesiones adjudicadas para el mismo, estableciendo entre otros, unos criterios homogéneos para el cobro de peajes teniendo en cuenta tanto el nivel de servicio como la frecuencia de pago y unos niveles uniformes de seguridad vial y mantenimiento de la estructura de la vía que permanezcan a lo largo de todo el corredor.

<sup>10</sup> / Dentro de los estudios existentes se encuentran el “Análisis y estudio del tráfico en la red nacional mediante un modelo de demanda” realizado por URS Consultants, Inc. en colaboración con PIV Ingeniería Ltda y el “Estudio para la estructuración de un programa de concesiones viales” realizado por el consorcio Transvial – Lea Associates – Interdiseños Ltda.

<sup>11</sup> / Este análisis se hizo para las condiciones de la vía a Diciembre de 1998. No contempla proyecciones de tráfico ni cambios en la composición vehicular que pueden presentarse en un horizonte de planeación más largo los cuales cambiarían los resultados.

### 3. *Evaluación de las Alternativas de Proyecto bajo Criterios Económicos, de Operación y Ambientales*

Los nuevos proyectos de concesión buscarán desde el momento de su concepción<sup>12/</sup>, que los trazados definitivos para las construcciones nuevas estén en el punto de equilibrio donde se den los mínimos costos económicos, se garantice la mejor operación de la vía, reflejada en su máximo nivel de servicio, y el nivel de susceptibilidad ambiental sea el más bajo.

Para tal efecto, cuando el INVIAS realice evaluación de diferentes alternativas de proyecto, deberá incluir todos estos parámetros. Igualmente, en el momento de contratar los diseños de las obras, se deberá incluir el factor de optimización de inversión y de operación y niveles de servicio<sup>13/</sup>.

### 4. *Distribución de los Aportes de la Nación en el Mediano y Largo Plazo*

Dada la actual crisis fiscal, los nuevos proyectos de concesión buscarán la minimización de los aportes estatales dentro de su estructuración financiera con el objetivo de disminuir el impacto fiscal de los mismos.

Sin embargo, en el caso en el que los proyectos sean deficitarios y se necesiten aportes de la nación para garantizar su viabilidad financiera, se buscará la forma de distribuir estos aportes en el tiempo de la concesión por medio mecanismos tales como vigencias futuras, evitando en lo posible el desembolso de la totalidad de los mismos en los primeros años de la concesión. De esta forma, los aportes de la Nación se convierten en una contrapartida o un “peaje sombra” que ayuda al inversionista privado a conseguir la financiación de largo plazo requerida para garantizar la viabilidad de los proyectos.

Para lograr este objetivo, los nuevos proyectos estarán enfocados a la optimización de la realización de las obras en el tiempo de acuerdo a las necesidades dadas por la capacidad de la

---

<sup>12/</sup> / Es decir, con anterioridad a la elaboración de estudios definitivos.

<sup>13/</sup> / Los nuevos diseños que se han contratado en el Invias ya cuentan con este parámetro.

vía y los niveles de servicio requeridos, lo cual permite tener períodos de construcción más largos que requieren de inversiones más distribuidas durante la concesión.

5. *Incorporación de Criterios Económicos y de Tráfico en la Estructuración de los Proyectos*

Esta estrategia busca analizar desde el punto de vista socioeconómico y de tráfico las diferentes alternativas del proyecto con el fin de escoger la que genere mayores beneficios para la Nación y para la sociedad a través de la incorporación de sinergias y economías de escala. Dentro de los aspectos a analizar, se incorporarán las características socioeconómicas de la zona de influencia, para determinar los principales beneficios y costos de los proyectos, así como su rentabilidad y prioridad económica.

Adicionalmente, las evaluaciones económicas serán un insumo fundamental en la etapa de optimización de los diseños existentes, así como para la determinación del momento óptimo para la realización de las obras.

6. *Incorporación de criterios novedosos en la estructuración de los proyectos con el fin de lograr la financiabilidad de las concesiones y el fortalecimiento del mercado de Capitales*

Dado que uno de los grandes problemas que se ha presentado en el desarrollo de las concesiones de carreteras es la obtención de créditos cuyas características de plazo, años de gracias, tasas y periodos de amortización, sean concordantes con las necesidades de este tipo de proyectos, se buscará a través de la estructuración incorporar criterios novedosos que hagan atractivos estos proyectos para los mercados financieros y de capitales.

Siendo consientes de que el mercado financiero Colombiano debe desarrollarse; se formará un grupo de trabajo interdisciplinario con el fin de analizar y en dado caso implementar mecanismos e instrumentos financieros que sean los apropiados para la financiación de este tipo

de proyectos. El grupo de trabajo estará conformado por delegados del Ministerio de Transporte, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación.

Este grupo de trabajo tendrá como estrategia realizar un primer acercamiento con la banca gubernamental, con el fin de definir su campo de acción y potencialidades. Una vez se tenga claro las capacidades y limitaciones de la banca gubernamental, se pasará a trabajar con la banca privada, con los mercados de capitales y con los fondos de pensiones, buscando que el mercado Colombiano logre absorber gran parte de las necesidades de financiación de los proyectos de la Tercera Generación de Concesiones que alcanzan un monto cercano a los USD 2.2 billones.

#### 7. *Fortalecimiento de la Gestión en Negociación con Comunidades*

A través de la implementación de esta estrategia se buscará profundizar en mecanismos más eficaces de negociación con las comunidades y capacitar y especializar a un grupo de personas que sean las responsables de esos procesos.

Para ello, el Invias deberá analizar experiencias exitosas tanto en el ámbito nacional como internacional en el tema de gestión comunitaria y presentar una estrategia definida para los nuevos proyectos con el fin de evitar conflictos en especial en la colocación de casetas de peaje.

#### 8. *Fortalecimiento de la Gestión en Valorización y Compra de Predios*

Con esta estrategia se busca optimizar los procesos que faciliten el recaudo de valorización e incentiven el pago de la misma. Hasta la fecha, y como se muestra en el Anexo 5, los recaudos por valorización realizados por el INVIAS no corresponden a los beneficios que se han generado por las obras.

En primera instancia, el INVIAS deberá diseñar estrategias de cobro que incluyan la distancia del predio a la zona de vía, el tamaño y localización geográfica del predio y la forma de

realizar el cobro en el momento en que dicha valorización se perciba de manera efectiva por el propietario<sup>14</sup>. Para garantizar la eficiencia en el recaudo de dichos recursos, fundamentales para garantizar la ejecución de los proyectos, se deberá analizar, para cada uno de los casos, la naturaleza socioeconómica de los predios afectados.

Igualmente, se buscará desarrollar los mecanismos que permitan intercambiar el recaudo por predios o descontarlos con una entidad financiera privada, todo esto con el fin de contribuir a la financiabilidad de los proyectos. Para ello, el Invias deberá incluir dentro de los pliegos de condiciones de los proyectos futuros, la factibilidad contractual del recaudo por valorización y la forma en que este se cobrará.

De igual forma, el INVIAS deberá buscar la forma de cobrar valorización de forma proporcional a la distancia con la zona de vía y desarrollar mecanismos que le permitan cruzar la valorización a cobrar con los aportes que debe otorgar por compra de predios.

#### 9. *Fortalecimiento del Seguimiento y Control*

Se deberán fortalecer los parámetros para las actividades de regulación y supervisión de los contratos de concesión, en aspectos técnicos, financieros, económicos y legales, con el objetivo de proteger los intereses del estado y cumplir con la filosofía con la cual son estructurados los proyectos. Para ello, se deberá analizar la capacidad institucional del Invias para realizar la supervisión y control del nuevo esquema contractual y se deberán proponer soluciones, que permitan a la entidad cumplir con sus nuevas obligaciones.

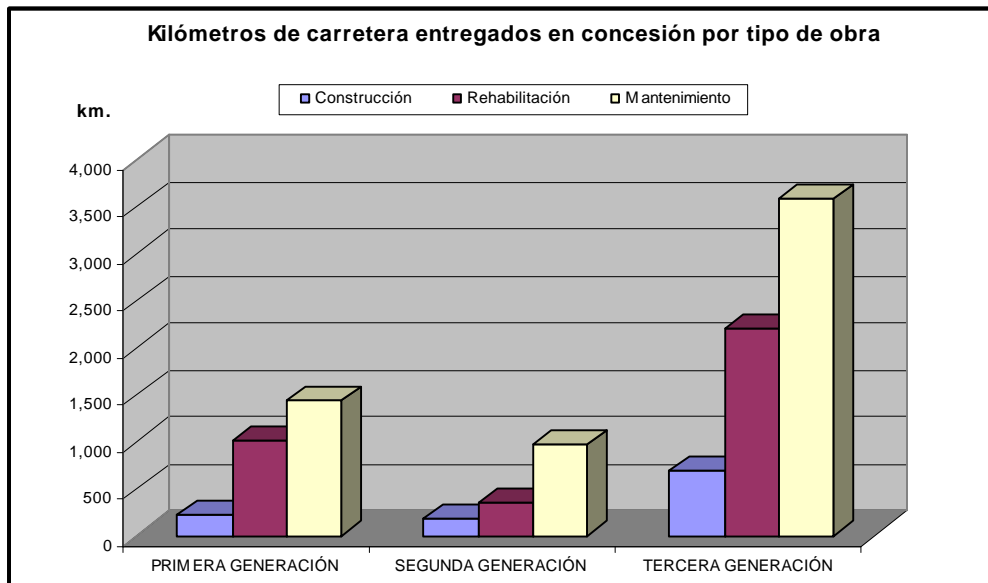
En este sentido, el Invias (o la entidad que quede a cargo de la supervisión de las concesiones) desarrollará un sistema de información gerencial, en donde se pueda llevar un seguimiento estratégico a los principales parámetros contractuales de los proyectos concesionados, tales como indicadores financieros, de tráfico, de recaudo y de compromisos de las partes.

---

<sup>14</sup> / En el Anexo 5, se muestra la estrategia actual de cobro valorización de INVIAS, la cual incluye algunos de éstos parámetros, pero dados los bajos niveles de recaudo, se requiere incluir otros adicionales y calibrar los potenciales reales de pago de los usuarios.

## B. Cronograma de Proyectos de Tercera Generación

Sobre la base de estos lineamientos se ha diseñado un ambicioso programa identificando ocho proyectos prioritarios para adjudicar por el sistema de concesión a corto y mediano plazo, para los cuales se estima iniciar los procesos de licitación entre el segundo semestre de 1999 y el segundo semestre del 2000. Los proyectos abarcan cerca de 700 Km de construcción nueva, 2200 Km de rehabilitación<sup>15</sup> y 3,578 Km de mantenimiento. Estas cifras superan los kilómetros entregados entre la primera y la segunda generación (Gráfica 5)



Gráfica 5

De acuerdo con las estrategias establecidas, los proyectos prioritarios que se tienen identificados en el Plan Nacional de Desarrollo son los siguientes:

<sup>15</sup> Las cifras correspondientes a construcción y rehabilitación no consideran el proyecto de la Troncal del Llano

Corredor Zipaquirá – Ye de Ciénaga, Conexión de Bucaramanga con la Troncal del Magdalena Medio, y Vía Alternativa al Puerto de Santa Marta	1071	Mayo/99	Octubre/99
Malla Vial del Caribe, variantes y accesos	623	Agosto/99	Enero/2000
Corredor Briceño – Tunja – Sogamoso	182	Septiembre/99	Febrero/2000
Corredor Buenaventura – Bogotá, incluido el cruce por la cordillera central	509	Diciembre/99	Agosto/2000
Rumichaca – Pasto – Popayán	347	Marzo/2000	Septiembre/2000
Medellín – La Pintada	35	Diciembre/1999	Mayo/2000
La Paila – Pereira	22	Octubre/1999	Enero/2000
Troncal del Llano	678	Marzo/2000	Septiembre/2000

Con la entrega en concesión de estos ocho proyectos de tercera generación, la participación del sector privado en la red troncal nacional alcanzaría 1,165.6 Km de construcción, 3,692.6 Km de rehabilitación<sup>16</sup> y 6,111.9 Km de mantenimiento. Estas cifras darán cobertura a un 33% del total de la red nacional. El traslado de este porcentaje de kilómetros al sector privado, le permitirá a la nación focalizar sus recursos en zonas marginales, con bajos niveles de tráfico y deficitarias en infraestructura vial.

## **V. ASPECTOS CLAVES Y PLAN DE ACCION**

### **A. Acciones relacionadas con la Primera y Segunda Generación de Concesiones**

Como se mostró anteriormente, el impacto fiscal de las concesiones de primera generación afecta de manera importante la capacidad de inversión del INVIAS. Existe a su vez el riesgo de que este impacto se incremente puesto que en algunas concesiones los niveles de tráfico se pueden ver afectados por las condiciones macroeconómicas. Por ello, se recomienda realizar acciones encaminadas a resolver los problemas de fondo de las concesiones de primera generación de manera integrada y coherente.

<sup>16</sup> Las cifras correspondientes a construcción y rehabilitación no incluyen el proyecto de la Troncal del Llano

En ese sentido, el INVIAS, apoyado por el Ministerio de Transporte y el DNP, realizará un estudio del estado actual de los contratos de concesión, analizando posibilidades contractuales de mitigar el impacto fiscal de las garantías otorgadas y buscando alternativas que minimicen este impacto. Igualmente, analizará metodologías para mejorar la gestión de seguimiento de las concesiones actuales, buscando entre otros optimizar la información del recaudo real y el tráfico real de las concesiones. El INVIAS deberá presentar al CONPES una estrategia de solución de problemas a más tardar en el segundo semestre de 1999.

Por otro lado, dado que muchos de los problemas presentados por las concesiones de primera y segunda generación obedecen a una conceptualización de los proyectos desde la etapa de diseño que no contempla una optimización de la operación, se recomienda incorporar, en el momento del inicio de los proyectos, la evaluación de las alternativas del proyecto desde un punto de vista que integre los aspectos técnicos, de operación, económicos y ambientales. Para ello se conformará un Comité Interinstitucional, de carácter consultivo, que se encargará de realizar estos análisis con anterioridad a la contratación de un diseño definitivo.

## **B. Acciones para las concesiones de Tercera Generación**

La política de concesiones de tercera generación descrita en el numeral anterior, se llevará a cabo con las siguientes acciones específicas.

### *1. Estructuración del cronograma de concesiones*

Las concesiones identificadas en el actual cronograma, se estructurarán manteniendo el concepto de contar con estudios de detalle definitivos, licencias ambientales y estudios prediales. Sin embargo, se incorporará el manejo de la operación de las vías dentro de la concepción de los diseños y se buscará optimizar el impacto fiscal de estos proyectos. Además, no solo se incluirá el concepto de operación en las nuevas contrataciones de diseños sino que se revisarán los contratos actuales para incorporar dicho concepto.

Igualmente, se incorporarán criterios económicos en la estructuración financiera de las concesiones, buscando que la política de colocación de peajes tenga en cuenta la capacidad de cobro de las comunidades y el tipo de tráfico. Por otro lado, se realizarán acciones para mejorar la política de recaudo de valorización. Estas acciones estarán incorporadas en los términos de referencia para contratación de asesores y diseñadores.

Además, dentro de los nuevos proyectos se incorporarán las estrategias mencionadas anteriormente. El INVIAS deberá realizar las acciones para llevar a cabo el cumplimiento del cronograma de concesiones teniendo en cuenta las estrategias de política planteadas en el actual documento.

## 2. *Fortalecimiento a la Gestión de Valorización*

Dado que el cobro eficiente de los recaudos de valorización garantizan en gran parte que el programa de concesiones de tercera generación se pueda financiar a cabalidad, se hace necesario que el INVIAS fortalezca su estrategia de cobro de la misma. Para tal efecto, el INVIAS, apoyado por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Transporte estudiarán la problemática del cobro de valorización y propondrán una estrategia para mejorar este recaudo, incorporando experiencias exitosas de otros países y de otras entidades. Dicha estrategia se deberá entregar al CONPES a más tardar el segundo semestre del presente año.

## 3. *Fortalecimiento del Seguimiento de las Concesiones*

Con el fin de identificar potenciales problemas en las concesiones y de buscar mecanismos que permitan fortalecer la gestión del INVIAS en el manejo de las mismas, el INVIAS desarrollará, con el apoyo del Ministerio de Transporte y del Departamento Nacional de Planeación, un estudio para fortalecer la estrategia de seguimiento a los proyectos concesionados. La estrategia de seguimiento de estos proyectos por parte del INVIAS y del Ministerio de Transporte se deberá someter a consideración del CONPES a más tardar el segundo semestre de 1999. Igualmente, se deberán llevar a consideración del CONPES documentos de seguimiento

del desarrollo de los proyectos de concesiones de manera semestral. Para tal efecto, se realizará un documento CONPES de seguimiento durante el segundo semestre de 1999.

#### 4. *Coordinación Interinstitucional*

Las decisiones referentes a la estructuración y puesta en marcha de los proyectos, debido a que tiene repercusiones en ámbitos diferentes al estrictamente sectorial, se llevarán de manera periódica al Comité de Participación Privada. Igualmente, se realizarán esfuerzos conjuntos de promoción de proyectos.

De igual manera con el fin de lograr la financiabilidad de los proyectos de la tercera generación de concesiones, se trabajará de forma coordinada entre las diferentes entidades con el propósito de estudiar e implementar mecanismos e instrumentos financieros que permitan el logro de los objetivos planteados en este documento.

#### 5. *Contratación de estudios*

Con el fin de optimizar los limitados recursos del INVIAS destinados a la realización de estudios se fijarán criterios de contratación en los cuales se les dé prioridad a aquellos necesarios para la definición de proyectos que estén en proceso de estructuración o que serán estructurados en el corto plazo, según los lineamientos aprobados por el Plan Nacional de Desarrollo. Se revisarán los términos de referencia para la contratación de estos estudios con el fin de que en ellos se incluya el alcance estrictamente necesario y se evite en todo caso duplicar tareas o incorporar aquellas que de antemano se conoce serán realizadas en el proceso de estructuración final del proyecto. Se evitará realizar contrataciones que estén dirigidas exclusivamente a la coordinación y organización de estudios previos.

## **VI. RECOMENDACIONES**

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

1. Aprobar los lineamientos de política y las estrategias establecidos en este documento para el desarrollo del Programa de Concesiones Viales de Tercera Generación.
2. Solicitar al Instituto Nacional de Vías adelantar las gestiones necesarias para la ejecución del cronograma de concesiones viales enmarcado dentro de las estrategias planteadas en este documento.
3. Solicitar al Ministerio de Transporte, al Instituto Nacional de Vías y al Departamento Nacional de Planeación la contratación y supervisión del análisis y solución de los problemas de la primera generación de concesiones y la presentación de los resultados de dichos estudios al Comité de Participación Privada antes de finalizar el segundo semestre de 1999, con el fin de establecer un plan de acción en el corto plazo
4. Solicitar al Instituto Nacional de Vías, al Ministerio de Transporte, y al Departamento Nacional de Planeación, la realización de un documento CONPES de estrategia de planeación, seguimiento, supervisión y control de las concesiones viales, que plantee a su vez los mecanismos de implementación de dichas estrategias y de interacción entre los organismos encargados de estas labores, el cual deberá someterse al CONPES antes de finalizar el presente año.
5. Solicitar al Instituto Nacional de Vías, al Ministerio de Transporte y al Departamento Nacional de Planeación, la realización de un documento CONPES de estrategia de recaudo de valorización, el cual deberá someterse al CONPES antes de finalizar el presente año.

6. Solicitar al Instituto Nacional de Vías y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizar las labores que les permita cumplir de manera oportuna con las obligaciones adquiridas en relación con las garantías ofrecidas en los proyectos de concesión en especial aquellos pagos que cuentan con vigencias futuras.
7. Solicitar al Ministerio de Transporte, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación, crear un grupo de trabajo que estudie los mecanismos e instrumentos financieros que buscarán una mayor participación de los mercados financieros y de capitales Colombianos en la financiación de estos proyectos. Se deberá dar especial énfasis a los instrumentos que permitan a la Nación hacer frente a sus obligaciones de una forma rápida y ágil (mecanismos de liquidez). Una vez se tengan los mecanismos e instrumentos financieros estructurados, deberán ser presentados al Comité de Participación Privada para su aprobación.
8. Solicitar al Instituto Nacional de Vías la realización de un reporte trimestral con los resultados del seguimiento de las concesiones, el cual deberá ser presentado en cada Junta Directiva para que se tomen las medidas preventivas y correctivas necesarias. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación, en conjunto con el Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Vías la elaboración de un reporte de seguimiento al proceso, el cual deberá someterse al CONPES de manera semestral.
9. Solicitar al Instituto Nacional de Vías, al Ministerio de Transporte, al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio del Medio Ambiente, la conformación de un Comité Consultivo que se encargue de analizar los proyectos incorporando análisis económicos, técnicos, de operación y ambiental dentro de la concepción de los proyectos.
10. Solicitar al Instituto Nacional de Vías la fijación de una estrategia para la contratación de estudios, la cual deberá tener en cuenta los criterios fijados en este documento. Las estrategias deberán ser presentadas a la Junta Directiva del INVIAS a más tardar en el mes de octubre del año en curso.

11. Solicitar al Instituto Nacional de Vías, adelantar las gestiones correspondientes con el fin de contar en el corto plazo con los estudios requeridos para el desarrollo de la concesión del Corredor Rumichaca – Pasto – Popayán, variantes y accesos
12. Solicitar al Instituto Nacional de Vías emitir un documento en el cual se establezcan los principales problemas en la parte ambiental, predial y de gestión social el cual será la herramienta para establecer las políticas a seguir en esa materia. Dichas estrategias deberán ser presentadas al CONPES antes de terminarse el segundo semestre del año en curso.
13. Solicitar al Ministerio de Transporte y al Instituto Nacional de Vías la fijación de estrategias orientadas a la capacitación y fortalecimiento del personal de las entidades en las áreas técnica, financiera, jurídica y de gestión social, con el fin de que el personal cuente con los elementos y herramientas necesarias que permitan proteger los intereses del estado y su población. La estrategia se deberá presentar a la Junta Directiva del INVIAS para su aprobación antes del mes de octubre.
14. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación la incorporación de instrumentos que conlleven al fortalecimiento de los mercados de capitales locales. Se deberán realizar las labores necesarias encaminadas a la implementación de dichos instrumentos

## ANEXOS

### ANEXO 1. ASPECTOS GENERALES DE LA PRIMERA Y SEGUNDA GENERACION DE CONCESIONES

#### Primera Generación de Concesiones

Valor de los contratos (Cifras expresadas en millones de pesos de 1998):

<b>CONCESIONES NACIONALES DE PRIMERA GENERACION</b>	<b>Valor Contratado</b>
Armenia - Pereira - Manizales	223,009.82
Bogotá - Cáqueza	161,094.86
Bogotá (puente El Cortijo) - Siberia - La Punta - El Vino	54,531.86
Cartagena - Barranquilla	23,205.93
Desarrollo del Oriente de Medellín y valle de Rionegro	169,881.06
Desarrollo vial del norte de Bogotá	149,296.05
Fontibón - Facatativá - Los Alpes	127,543.35
Girardot - Espinal - Neiva	67,259.75
Los Patios - La Calera - Guasca y El Salitre - Sopó - Briceño	15,781.45
Malla vial del Meta	81,081.38
Santa Marta - Paraguachón	83,692.71

<b>CONCESIONES DEPARTAMENTALES</b>	<b>Valor Contratado</b>
Barranquilla - Ciénaga	48,052.22
Buga - Tulúa - La Paila	149,195.88

## Alcance Físico

<b>CONCESIONES NACIONALES DE PRIMERA GENERACION</b>	<b>CON (Km)</b>	<b>RH (Km)</b>	<b>MMTO (Km)</b>
Armenia - Pereira - Manizales	66.4	110	219
Bogotá - Cáqueza	15.2	16	0
Bogotá (puente El Cortijo) - Siberia - La Punta - El Vino	15	31	31
Cartagena - Barranquilla	0	63	109
Desarrollo del Oriente de Medellín y valle de Rionegro	45.7	168.4	349.1
Desarrollo vial del norte de Bogotá	46	48	48
Fontibón - Facatativá - Los Alpes	28	41	41
Girardot - Espinal - Neiva	11.2	138.8	150
Los Patios - La Calera - Guasca y El Salitre - Sopó - Briceño	0	50	50
Malla vial del Meta	2.8	180.9	190
Santa Marta - Paraguachón	0	170	250

<b>CONCESIONES DEPARTAMENTALES</b>	<b>CON (Km)</b>	<b>RH (Km)</b>	<b>MMTO (Km)</b>
Barranquilla - Ciénaga	0	62	62
Buga - Tulúa - La Paila	57	60	60

## Segunda Generación de Concesiones

Valor de los contratos (Cifras expresadas en millones de pesos de 1998):

<b>CONCESIONES NACIONALES DE SEGUNDA GENERACION</b>	<b>Valor Contratado</b>
El Vino - Tobiagrande - Puerto Salgar - San Alberto	589,930.75
Malla vial del Valle del Cauca y Cauca	459,272.85

## Alcance Físico

<b>CONCESIONES NACIONALES DE SEGUNDA GENERACION</b>	<b>CON (Km)</b>	<b>RH (Km)</b>	<b>MMTO (Km)</b>
El Vino - Tobiagrande - Puerto Salgar - San Alberto	68	60	571
Malla vial del Valle del Cauca y Cauca	110.3	293.5	403.8

El siguiente es un cuadro resumen de los cambios efectuados en la Segunda Generación.

Estudios Fase II	Estudios Fase III
Estudios de Tráfico insuficientes	Estudios de Tráfico más profundos
No se establecían fechas máximas para la adquisición de predios y licencias ambientales	Plazo máximo de adquisición de predios y licencias ambientales durante la etapa de preconstrucción
Plazos cortos de licitación	Mayores plazos de licitación
Contratos no detallados, con algunos vacíos jurídicos	Contratos mucho más completos, claros y transparentes que tratan de introducir todas aquellas variables que pueden afectar a las partes
Repartición de Riesgos poco clara	Repartición de riesgos más clara y sustentada
Criterios de evaluación de propuestas que producen distorsiones en la adjudicación	Calificación de “Pasa o no Pasa” para los criterios de experiencia y capacidad. Evaluación centrada en aspectos económicos con pocas variables
Poco énfasis en la promoción	Gran énfasis en la promoción de los proyectos
Gran incertidumbre por el manejo presupuestal de la entidad	Disminución de la incertidumbre del manejo presupuestal por parte de la entidad (vigencias futuras)
Garantías de tráfico durante toda la vida del proyecto sobre el tráfico estimado	Garantía de ingresos limitada en monto y plazo, tomando como referencia el cubrimiento de la deuda del proyecto
Garantías sin mecanismos de liquidez	Instrumentos para darle liquidez a las garantías
Plazo fijo de la concesión	Plazos variables de concesión