



## *Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.*

### ***Ponencia Para Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 063 de 2021***

Cartagena de Indias D.T y C, abril de 2020.

Doctor.

**FERNANDO DAVID NIÑO MENDOZA**

Presidente de Comisión Segunda Concejo Distrital de Cartagena.  
Ciudad.

**REFERENCIA: PROYECTO DE ACUERDO No. 063 “POR EL CUAL SE REGLAMENTA PARA EL DISTRITO DE CARTAGENA LOS PROCEDIMIENTOS DE TRÁMITE Y SEGUIMIENTO EN MATERIA DE CONTRATACIÓN REFERENTE A LOS PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA”.**

Cordial Saludo,

Cumpliendo con el deber asignado por la Mesa Directiva de la Corporación, nos permitimos presentar Ponencia de Primer debate al Proyecto de Acuerdo de la referencia, **“POR EL CUAL SE REGLAMENTA PARA EL DISTRITO DE CARTAGENA LOS PROCEDIMIENTOS DE TRÁMITE Y SEGUIMIENTO EN MATERIA DE CONTRATACIÓN REFERENTE A LOS PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA”.**

El Proyecto de Acuerdo fue radicado por la bancada del partido de la U del honorable Concejo Distrital de Cartagena, ante esta Corporación el día 01 de marzo de 2021. La Presidencia de la Corporación, conforme a las disposiciones del Acuerdo 014 del 2018, designó como ponentes a los Concejales Fernando David Niño Mendoza (C), Hernando Piña Elles y Luis Javier Cassiani Valiente.

#### **1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

##### **1.1. FUNDAMENTOS DE DERECHO**

###### **A. En cuanto a la competencia del Concejo:**

Es facultad del Concejo Distrital conforme al artículo 313 de la Constitución Política de Colombia, reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio, autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo, citar y requerir a los secretarios del despacho del alcalde para que concurran a las sesiones; de igual manera la ley 1551 de 2012 en su artículo 18 establece como atribuciones de esta corporación las de exigir informes escritos o citar a cualquier funcionario, excepto el alcalde, para que haga declaraciones orales sobre asuntos relacionados con la marcha del municipio o distrito; también para reglamentar la autorización al alcalde para contratar, en los siguientes casos: 1. Contratación de empréstitos. 2. Contratos que comprometan vigencias futuras. 3. Enajenación y compraventa de bienes inmuebles. 4. Enajenación de activos, acciones y cuotas partes. 5. Concesiones. 6. Las demás que determine la Ley.

La ley 1508 de 2012 define las asociaciones público-privadas como un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados. Adicionalmente, en el artículo 2º incluye expresamente a las concesiones dentro de las asociaciones público-privadas, y en el artículo 27 *ibídem* se establece el agotamiento de los procedimientos necesarios para comprometer vigencias futuras dentro de los requisitos para proyectos de asociación público privada que requieren desembolsos públicos en entidades territoriales. Igualmente, los artículos 15, 33 y 34 del Decreto 1467 de 2012 señalan la autorización para asumir compromisos a cargo de vigencias futuras dentro de los requerimientos para abrir licitación pública para la ejecución de



## *Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.*

### *Ponencia Para Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 063 de 2021*

proyectos de Asociación Público-Privada de iniciativa pública y en aquellos de iniciativa privada que requieren de aportes públicos. Por lo tanto, el Concejo Distrital de Cartagena, es responsable de reglamentar las autorizaciones que se requieren para el trámite y seguimiento en materia de contratación referente a los proyectos de asociación público-privada.

En conclusión, de acuerdo con el Artículo 313 de la Constitución Política, los Concejos tienen la atribución de autorizar la suscripción de contratos que así lo requieran. Por su parte el Artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, señala en los contratos que requieren autorización del Concejo, los contratos de concesión y aquellos que requieren autorización para comprometer vigencias futuras. Así mismo, la ley 1508 establece que las concesiones hacen parte de las asociaciones público-privadas y también contempla la posibilidad de que las APP requieran comprometer vigencias futuras, todo esto hace parte de las facultades reglamentadas del Concejo Distrital de Cartagena, y justifican el presente ejercicio.

#### **B. En cuanto a las asociaciones público-privadas**

De acuerdo con la Procuraduría General de la Nación, en su publicación "*Todo lo que necesitas saber sobre las Asociaciones Público Privadas de Iniciativa Privada*": La infraestructura, independientemente del sector, resulta una prioridad no solo por la satisfacción de necesidades públicas sino por la importancia que tiene en la competitividad y economía de un país, resultando un elemento fundamental, por ejemplo, para la conectividad de las regiones y puertos con las principales ciudades del país, así como para la prestación de los demás servicios públicos como salud, educación, entre otros. Ahora bien, para lograr satisfacer las necesidades actuales de inversión en la infraestructura, resulta trascendental la participación del sector privado, por lo que en enero de 2012, luego de estudiar y analizar modelos exitosos de asociaciones público privadas en otros países, se expidió la Ley 1508 "por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones". Dicha norma busca, entre otras cosas, incentivar la participación privada en los proyectos que cumplan ciertos requisitos, definiendo una forma de financiación de la infraestructura y sus servicios asociados, en la cual el privado es quien construye la obra y su retribución estará condicionada al cumplimiento de ciertos requisitos, haciendo más eficaz y eficiente el desarrollo de proyectos, por la motivación que tendrá el privado de garantizar el retorno y las utilidades de la inversión realizada. Esta Ley introduce dos modelos de Asociaciones Público Privadas (APP); la primera de ellas relativa a proyectos de iniciativa pública con recursos públicos, y, la segunda, aquellos que sean estructurados a partir de una iniciativa privada en donde la entidad resulta ser un socio que puede realizar aportes para facilitar la realización de proyectos y el particular es quien hace la inversión a cambio del derecho a la explotación económica de esa infraestructura o servicio.

El marco legal de las asociaciones público privadas en Colombia es el siguiente: Conpes 3760: "Proyectos viales bajo el esquema de asociaciones público privadas: cuarta generación de concesiones viales". • Conpes 3800: "Modificación al documento Conpes 3760". • Ley 1508 del 10 de enero de 2012 "Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones". • Decreto 1467 del 6 de julio de 2012 "Por el cual se reglamenta la Ley 1508 de 2012". • Decreto 100 de 25 de enero de 2013 "Por el cual se modifica el Decreto 1467 de 2012". • Decreto 301 de febrero 17 de 2014, "Por el cual se modifica el Decreto número 1467 de 2012". • Decreto 1553 de agosto 15 de 2014, "Por medio del cual se modifica el Decreto número 1467 de 2012". Todo lo que necesitas saber sobre las Asociaciones Público Privadas de Iniciativa Privada 11 • Decreto 1610 de 30 julio de 2013 "Por el cual se reglamenta el



## *Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.*

### *Ponencia Para Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 063 de 2021*

artículo 26 de la Ley 1508 de 2012." • Decreto 2043 de 15 de octubre de 2014, "Por el cual se modifica el Decreto 1467 de 2012". • Decreto 063 de 2015 "Por medio del cual se reglamentan las particularidades para la implementación de Asociaciones Público Privadas en el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico". • Resolución DNP 3656 de 20 de diciembre de 2012 "Por la cual se establecen parámetros para la evaluación del mecanismo de asociación público privada como una modalidad de ejecución de proyectos de que trata la Ley 1508 de 2012 y el Decreto número 1467 de 2012". • Ley 1150 de 2007 "Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos". • Ley 80 de 1993 "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública".

La jurisprudencia constitucional y la del Consejo de Estado, han reconocido tres tipos de formas o modalidades de este contrato<sup>1</sup>: "1. *concesión para la prestación de un servicio público*, 2. *concesión para la construcción de una obra pública*, y 3. *concesión para la administración y explotación de un bien de carácter público*."

En la actualidad, la Ley 1508 de 2012 regula la figura de las Asociaciones Público-Privadas, noción ésta que comprende a los contratos de concesión, tal y como lo ha dispuesto artículo 2º de dicha normatividad:

*"Las concesiones de que trata el numeral 4º del artículo 32 de la ley 80 de 1993, se encuentran comprendidas dentro de los esquemas de Asociación Público Privadas."*

De lo anterior se sustrae que con la entrada en vigencia de la Ley 1508 de 2012, el contrato de concesión es lo que hoy se concibe como Asociación Público-Privada, concepto definido por los artículos 1º y 2º de esta Ley.

#### **C. Régimen presupuestal de los municipios y Distritos frente a la estructuración de proyectos bajo las APP**

La ley es clara al señalar que la entidad deberá garantizar la disponibilidad de recursos para contratar al estructurador del proyecto. Estos recursos pueden provenir de diferentes fuentes, siendo la más expedita la utilización de recursos propios del presupuesto de la entidad.

La celebración de APP por parte de las entidades territoriales está condicionada al cumplimiento previo de límites de gasto y deuda pública en los términos del artículo 27 de la Ley 1508 de 2012<sup>2</sup>, límites que a su vez se encuentran

<sup>1</sup> Sentencia C-300 de 2012. M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. y Concepto N° 1952 del 13 de agosto de 2009. M.P.: Enrique José Arboleda Perdomo. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil.

<sup>2</sup> Artículo 27. Requisitos para proyectos de Asociación Público Privada que requieren desembolsos de recursos públicos en entidades territoriales. En las entidades territoriales el desarrollo de este tipo de proyectos se regirá, además, por las siguientes reglas:

1. Para la suscripción de los contratos a que se refiere la presente ley, la entidad territorial deberá acreditar el cumplimiento de los límites de gasto y deuda establecidos en la Ley 358 de 1997, 617 de 2000 y 819 de 2003 y, los requisitos definidos en la Ley 448 de 1998 sobre aprobación de riesgos y pasivos contingentes. En aquellos casos en que los contratos sean cofinanciados por la Nación se requerirá, además, el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

2. Para todos los efectos, los ingresos futuros comprometidos en este tipo de contratos afectarán la capacidad de pago definida en la Ley 358 de 1997 y las normas que la modifiquen y complementen.

3. La entidad territorial deberá identificar la fuente de financiación del contrato de tal manera que los ingresos corrientes comprometidos en la financiación del mismo serán descontados de los ingresos corrientes empleados para calcular los indicadores de capacidad de pago, establecidos en la Ley 358 de 1997. Los recursos de crédito que puedan ser necesarios para financiar las vigencias futuras comprometidas se sumaran al saldo de la deuda que determinen los indicadores de capacidad de pago, fijados en la Ley 358 de 1997.

4. Cuando el proyecto se financie con cargo a ingresos corrientes de libre destinación, los mismos, no podrán ser considerados como de libre disposición en los términos de la Ley 617 de 2000.



## *Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.*

### *Ponencia Para Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 063 de 2021*

establecidos en las Leyes 358 de 1997, 617 de 2000 y 819 de 2003, y los requisitos definidos en la Ley 448 de 1998 sobre aprobación de riesgos y pasivos contingentes.

Desde esta perspectiva, la celebración de una APP por parte de una entidad territorial, que comprometa recursos de su presupuesto, está vista como una operación que afecta su capacidad de pago.

La entidad estatal competente es la responsable de la tipificación, estimación y asignación de los riesgos que se pueden generar en los proyectos de APP.

En cuanto a los niveles de endeudamiento de los municipios, la Jurisprudencia de la Corte Constitucional ha indicado que estos *"no pueden endeudarse por fuera del límite de su capacidad de pago"*<sup>3</sup>, lo anterior atiende también a lo dispuesto en el artículo 364 de la Constitución Nacional, en ese sentido *"la Ley 358 de 1997 desarrolla este mandato constitucional y asocia de manera directa la capacidad de pago a la generación de ahorro operacional"*<sup>4</sup>.

Por otro lado, y en cuanto a otro de los aspectos señalados por el artículo 27 de la Ley 1508 de 2012 (**la coincidencia de los proyectos de asociación público privada con los objetivos del plan de desarrollo territorial**), es pertinente tener en cuenta que el Plan de Desarrollo Territorial es un instrumento de planificación que explicita los lineamientos, objetivos y acciones que en forma conjunta entre la entidad territorial y la comunidad organizan una serie de programas y subprogramas para la ejecución de proyectos que apuntan a un futuro bienestar, desarrollo integral y sostenible, utilizando eficientemente los limitados recursos con los que cuentan.

El plan de desarrollo debe corresponder principalmente con los objetivos y las **metas por alcanzar** y los recursos para ejecutarlos, debe reflejar los problemas prioritarios de la comunidad, identificándolos, cuantificándolos y proponiendo acciones para solucionarlos, y propender por metas realizables, con recursos reales.

El objetivo general de desarrollo de cada municipio en particular se entiende como la descripción del futuro deseable y viable de ser alcanzado, que expresa el rumbo para la acción a desarrollar por parte del gobierno territorial. En este orden se explica que no se puede distraer el presupuesto de la entidad territorial con proyectos diferentes a los definidos en el plan de desarrollo en la infraestructura productiva y social, para poder cumplir con las metas de inversión, toda vez que el plan de desarrollo responde a las necesidades de la comunidad que requieren ser satisfechas.

En términos generales, el sector público se guía por el plan de desarrollo para celebrar contratos con el sector privado, cuando sea necesario, para diseñar,

---

5. Solo se podrán desarrollar proyectos de asociación público-privada consistentes con los objetivos de los planes de desarrollo territorial.

6. No se podrá celebrar este tipo de contratos durante el último año de gobierno.

7. Las vigencias futuras que se expidan deberán cumplir las normas vigentes que regulan la materia y los parámetros previstos en el presente artículo.

Parágrafo 1°. Los contratos que se celebren en virtud de la presente ley deberán registrarse ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y reportarse en el Formulario Único Territorial, FUT, y en el Registro Único de Asociación Público-Privada, RUAPP.

Parágrafo 2°. Para la presentación de estos proyectos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público se deberá contar con la validación financiera de alguna de las entidades financieras públicas de segundo piso o estructuradoras públicas.

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sala Plena. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Sentencia C-404 del 19 de abril de 2001. Expediente D-3218.

<sup>4</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Lineamientos para el análisis de la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales. Disponible en: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/lineamientos%20para%20el%20an%C3%A1lisis%20de%20la%20capacidad%20de%20endeudamiento%20de%20las%20entidades%20territoriales.pdf> consultado el 6 de enero de 2017.



## Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

### Ponencia Para Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 063 de 2021

construir, mantener, operar la infraestructura y prestar servicios asociados a la misma en todos los sectores.

Para cumplir con el anterior cometido las entidades territoriales deben identificar, de acuerdo con las políticas y planes sectoriales, las necesidades de desarrollo en relación con la infraestructura y sus servicios asociados, efectuando una priorización de las mismas para definir un proyecto a ejecutar y su alcance, estructurando proyectos que sean de iniciativa pública y evaluando aquellos proyectos que se les presenten de iniciativa privada.

De ahí que para la evaluación de las iniciativas privadas, la entidad pública, entre otros aspectos, valorará si las propuestas<sup>5</sup> se ajustan a sus intereses, a las políticas sectoriales, y a su priorización de proyectos.

El DNP ha señalado que las corporaciones de elección popular (concejos, asambleas), no podrán otorgar la autorización a los mandatarios territoriales si los proyectos no están en el Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo o si se excede la capacidad de endeudamiento de la Entidad Territorial.

En lo referente a la prohibición de celebrar contratos de APP durante el último año de gobierno, este punto está relacionado con el otorgamiento de **vigencias futuras**, y tiene como fin de evitar el abuso de los compromisos de dichas vigencias por los mandatarios al finalizar su periodo.

De conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.2.1.11.2 del Decreto 1082 de 2015<sup>6</sup>:

*<<cada año al momento de aprobarse la meta de superávit primario para el sector público no financiero consistente con el programa macroeconómico el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal (confis), definirá la cuantía máxima anual por la cual se podrán otorgar autorizaciones para comprometer vigencias futuras para la ejecución de proyectos bajo el esquema de Asociaciones Público Privadas. Para el efecto deberá tenerse en cuenta los plazos autorizados a este tipo de proyectos en el artículo 6° de la Ley 1508 de 2012. Las decisiones que se adopten deberán ser consistentes con las disposiciones establecidas en la Ley 1473 de 2011 y demás normas aplicables.*

*Con base en la cuantía máxima anual de qué trata el presente artículo, en la misma sesión o en reuniones posteriores, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal (confis), definirá los sectores a los que se podrán otorgar dichas autorizaciones y distribuirá la cuantía máxima anual entre cada uno de ellos. El ministerio u órgano cabeza de sector será responsable por la administración del monto límite anual*

<sup>5</sup> Sectores en que funcionan las APP: Infraestructura **productiva**. Conformada por todas aquellas obras físicas que permiten elevar los niveles de producción y eficiencia de los sectores que componen la oferta productiva de un país y que contribuyen al crecimiento de la economía. Ejemplos de proyectos encontramos en el transporte, la movilidad urbana, las comunicaciones y la logística entre otros.

**Infraestructura social.** Está conformada por las obras y servicios relacionados que permiten incrementar el capital social de una comunidad y su posibilidad de acceder a mayores servicios y/o de mejor calidad. Hacen parte de la infraestructura social sectores y proyectos como:

- Educación (colegios, pre-escolar, básico y medio, establecimientos e institutos de educación superior)
- Salud (hospitales, centros de salud primaria)
- Defensa y Penitenciario (cárceles, centros de detención preventiva)
- Edificación Pública (edificación de oficinas públicas y del poder Judicial)
- Deportivo y Cultural (recintos deportivos, artísticos y culturales)
- Ambiental (áreas naturales protegidas)

<sup>6</sup> Decreto número 1082 de 2015. "por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional"



## *Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.*

### *Ponencia Para Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 063 de 2021*

*sectorial y la priorización de proyectos bajo el esquema de asociación público privada*

*Para efectos de la elaboración del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), además de lo previsto en la Ley 819 de 2003 y las normas que la reglamentan, se deberán considerar las vigencias futuras autorizadas para la ejecución de los proyectos bajo el esquema de asociación público privada de que trata el presente artículo, así como los aportes al Fondo de Contingencias previsto en la Ley 448 de 1998, sus decretos reglamentarios y las disposiciones que las modifiquen o adicionen, que demande la ejecución de proyectos >>*

Para solicitar el aval fiscal y la aprobación de autorizaciones de vigencias futuras de este tipo de proyectos ante el CONFIS, la entidad competente deberá acompañar la petición con el registro en el Banco de Proyectos de Inversión BPIN, concepto favorable del de disponibilidad en el cupo sectorial tres meses anterior a la solicitud del aval fiscal y autorización de vigencias futuras, concepto del DNP a que refiere el artículo 26 de la Ley 1508 de 2012, las comunicaciones de la Dirección de Crédito Público y del Tesoro Nacional informando la no objeción sobre las condiciones financieras y las cláusulas contractuales del proyecto.

Con el propósito de asegurar la continuidad de la prestación de servicios públicos en proyectos de Asociación Público Privada, la entidad estatal competente, en desarrollo de lo previsto en los artículos 31 y 34 de la Ley 1508 de 2012, pactará en el contrato la entrega y transferencia, de los elementos y bienes directamente afectados a la prestación de dicho servicio y el estado en el que los mismos revertirán al finalizar el plazo del respectivo contrato, sin que por ello deba efectuarse compensación alguna, y excluirá los elementos y bienes que por su estado o naturaleza no se considere conveniente su reversión.

Los bienes objeto de aporte del Estado diferentes a los desembolsos de recursos públicos efectuado por la entidad estatal competente revertirán a la entidad contratante al término del contrato.

Los cupos de vigencias futuras autorizados por el CONPES y el CONFIS para la ejecución de los proyectos bajo el esquema de APP<sup>7</sup>, así como los planes de aportes aprobados por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Min Hacienda y Crédito Público al Fondo de contingencias para el desarrollo del proyecto hacen parte del Marco de gasto de mediano plazo, el proceso de programación del mismo debe ser priorizados por el ministerio u órgano cabeza del sector.

El carácter de proyecto público no se pierde por el hecho de que la gestión del suministro del servicio pueda estar bajo la gestión del sector privado. Por consiguiente, el sector público no puede eludir su responsabilidad en la forma concreta en que el servicio llega al usuario, para ello, se asegura que el servicio mantenga un nivel consistente con lo acordado contractualmente a través del proceso de fiscalización y control de proyectos.

## **1.2. FUNDAMENTOS DE HECHO**

### **A. Justificación de la solicitud**

Desde 2012 hasta la fecha, el Distrito de Cartagena ha venido dando un manejo desorganizado a las Iniciativas de Asociación Público Privada, incumpliendo de manera sistemática los términos legales y la evacuación de las etapas de su trámite.

<sup>7</sup> Artículo 2.2.2.1.11.3 del Decreto 1082 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional".



## Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

### Ponencia Para Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 063 de 2021

Es importante tener presente que la ejecución de proyectos de APP está ligada al cumplimiento de tres condiciones de viabilidad, las cuales son: las condiciones de retribución, el plazo de los contratos y el régimen presupuestal de los municipios; siendo estos tres aspectos, factores que inciden en la viabilidad de una APP.

A su vez el ente de planeación territorial, (Secretaría Distrital de Planeación) como involucrado en el proceso es la encargada de validar la propuesta de APP.

Una búsqueda en el SECOP de las iniciativas publicadas por el Distrito de Cartagena de Indias de Asociaciones Público Privadas solo nos arroja como resultado el siguiente:

SECOP I

Compradores | Proveedores | Colombia Compra | Circulares | Transparencia | Sala de Prensa | Ciudadanos

Consultar Iniciativas Privadas sin Recursos Públicos

Nombre de la entidad:

Seleccione el tipo de proyecto:

Seleccione el departamento:

Seleccione el municipio:

| Iniciativas Privadas sin Recursos Públicos |   |                      |  |                  |                             |                   |
|--|---|----------------------|--|------------------|-----------------------------|-------------------|
| Número del Proceso                         | Entidad   | Ubicación Geográfica | Objeto   | Tipo de Proyecto | Valor estimado del Contrato | Fecha Publicación |
| proyecto APP-2019                          | BOLÍVAR - ALCALDÍA DEL DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS | Bolívar - Cartagena  | El DTC anuncia su intención de adjudicar un Contrato de Asociación Público Privada de Iniciativa Pri | Otros            | 0                           | 06/09/2019        |

En cumplimiento de la Ley 1581 de 2012, los datos personales contenidos en esta página son clasificados como dato personal público y la finalidad de su divulgación es dar cumplimiento a la ley de Transparencia y el derecho de Acceso a la Información Pública Nacional (Ley 1712 del 2014). Cualquier uso de la información distinto a su finalidad no es aprobado por Colombia Compra Eficiente.

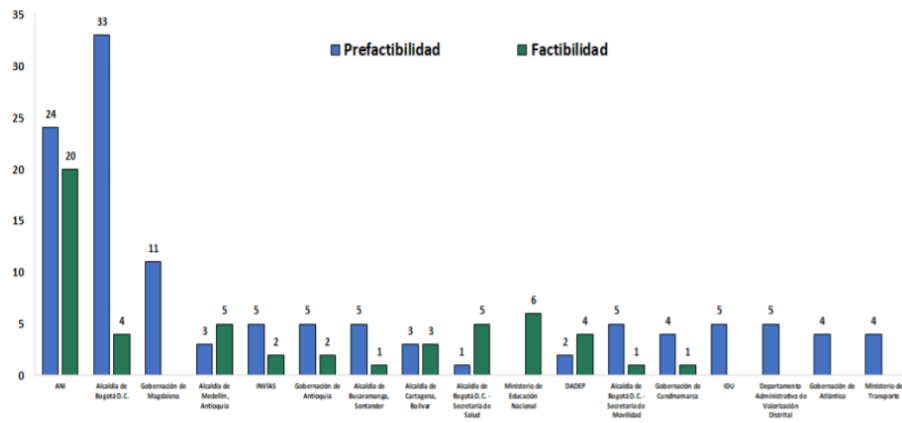
Si desea presentar cualquier solicitud o petición relacionada con la protección de datos personales puede ingresar a la página web [www.colombiacompra.gov.co](http://www.colombiacompra.gov.co) en la opción de Contáctenos o comuníquese al teléfono en Bogotá: 745 6788 o Línea Nacional: 018000 520808 o por medio del formulario de soportes, [Crear caso](#).

Esta publicación corresponde al anuncio del Distrito de Cartagena de su intención de adjudicar un Contrato de Asociación Público Privada de Iniciativa Privada al Originador La Estructura Plural Corredor Portuario y Turístico de Cartagena conformada por KMA CONSTRUCCIONES S.A.S y KMA CONCESIONES S.A.S., bajo las condiciones acordadas entre este y la Entidad, si no existieren otros interesados en la ejecución del proyecto, cuyo objeto es: "los estudios, diseños, construcción, operación, mantenimiento, gestión social, predial y ambiental del proyecto de Concesión Vial Corredor Portuario de Cartagena, de acuerdo con el Apéndice Técnico 1 y demás apéndices del Contrato". A la fecha es ampliamente conocido que dicho contrato pese a haber sido adjudicado, no se ha celebrado.

No obstante revisado el informe trimestral del Registro Único de Asociaciones Público Privadas RUAPP vigencia 2020, aparece la Alcaldía de Cartagena de Indias dentro de las entidades con mayor registro de proyectos de iniciativa privada en estado de factibilidad y pre factibilidad, con una participación del 8,62% en todos los proyectos del país.



**Figura 5. Entidades con mayor registro de proyectos de iniciativa privada en estado de factibilidad y de prefactibilidad**



*Fuente: RUAPP.*

En la etapa de estructuración se debe contar por lo menos con los siguientes documentos: Documentos a nivel de factibilidad: Descripción Técnica del Proyecto, análisis del componente Socioeconómico, caracterización del componente Ambiental, descripción Predial, financieros y jurídicos.

Al momento de Evaluación del Beneficio Económico y Social del Proyecto, se debe analizar su impacto social, económico y ambiental sobre la población directamente afectada, evaluando los beneficios socioeconómicos esperados. Así mismo el estudio de Riesgos: en el que se procede a identificar, tipificar y valorar los riesgos inherentes al proyecto; el Análisis de Valoración de Obligaciones Contingentes (Ley 448 de 1998) y los Riesgos a Transferir durante la vida del proyecto.

Al momento ser presentada una iniciativa de APP, lo primero que es exigible de la entidad es que proceda a su verificación en los términos del artículo 15 de la ley 1508 de 2012, para efecto de lo cual se cuenta con tres (3) meses. En esta etapa, existe una revisión previa del proyecto de iniciativa en etapa de prefactibilidad y consiste, primero que todo, en verificar si dicho proyecto es de interés de la entidad de conformidad con las políticas sectoriales y la priorización de los proyectos a ser desarrollados.

Posteriormente, la entidad pública dispone de 6 meses para evaluar los estudios de factibilidad. Puede solicitar estudios adicionales, ajustes o precisiones al proyecto, esto prorrogarán el plazo hasta 3 meses más.

Todo lo anterior solo para mencionar de manera sucinta, las etapas que ha desconocido el Distrito en el manejo de las APP en las que no ha conformado equipo de seguimiento de los proyectos, no ha realizado el proceso para contratar a la firma de apoyo de valoración de la mayoría de las iniciativas privadas, no ha formulado solicitudes de vigencias futuras del proyecto (cuando se requiera), tampoco se ha procedido a: i) verificar el contenido del contrato<sup>8</sup>, ii) realización de los estudios y documentos previos para el concurso de méritos<sup>9</sup> y iii) la elaboración de un plan de trabajo y un cronograma.

Las Asociaciones Público-Privadas- APP son una figura jurídica que ha tenido un gran auge en el ámbito de la contratación estatal, puesto que su esencia implica la vinculación y cooperación entre el sector público y el sector privado, donde

<sup>8</sup> Artículo 20 y 23 de Decreto 1467 de 2012.

<sup>9</sup> Decreto 734 del 2012.





## *Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.*

### *Ponencia Para Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 063 de 2021*

ambos sectores obtienen beneficios y se atienen a los riesgos de dicha asociación.

Son múltiples los beneficios alcanzados a través de la vinculación del sector privado, en donde el Estado es participe y presta un servicio a los ciudadanos. La gestión pública debe estar enmarcada en un riguroso plan de austeridad, pero a su vez debe diseñar políticas que demanden la modernización de la infraestructura de las entidades públicas y una mejora de la eficiencia en la prestación de los servicios a su cargo.

Las APP se han venido utilizando para financiar los principales proyectos de obras públicas, tales como escuelas, cárceles, hospitales e infraestructura. Las empresas privadas construyen y luego recuperan la inversión en un plazo de treinta años.

**La importancia de este tipo de financiación de proyectos** es que permite que los Gobiernos transfieran algunos de los riesgos asociados con la construcción de grandes obras, así como el mantenimiento de estos proyectos, de igual forma, los asesores financieros tales como bancos de inversión ayudan a gestionar el proceso de licitación, negociación y financiación.

A pesar de que la experiencia desde el desarrollo de esta figura de ejecución de proyectos, indica que si existen riesgos, **se pueden enlistar muchos más beneficios<sup>10</sup>** en la implementación de la APP:

- El fomento de la distribución de los riesgos a los más capaces para su gestión, mejora de eficiencia de costes globales y mayor seguridad de éxito.
- La entrega de un activo que puede ser difícil de financiar convencionalmente.
- Potencial para hacer cosas que serían difíciles de usar bajo las rutas convencionales. Por ejemplo, el fomento del desarrollo de una nueva industria del sector privado.
- Entrega oportuna. Los contratos de construcción bajo la modalidad de APP mantienen un precio fijo y trae consecuencias financieras para los contratistas si la obra sufre retrasos en su entrega.
- Los bancos que facilitan la inversión manejan procedimientos de debida diligencia, antes de que el contrato está firmado y ello reduce el riesgo de problemas post contractuales.
- Fomentan el mantenimiento continuo y la eficiencia y transparencia de costes.
- Fomentan la innovación y el buen diseño, y el aumento de la productividad y la calidad en la entrega.
- Incentivan el rendimiento especificando los niveles de servicio y la aplicación de sanciones a los contratistas si no logran entregar.
- Menos errores contractuales a través del uso de contratos estandarizados.

Las APP, se han extendido en muchos países y es de hecho una forma de generación de proyectos, principalmente de infraestructura, que son apoyados e impulsados por organismos internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo – BID, que buscan la generación de un mejor bienestar respecto de la prestación de servicios públicos de calidad, actividad que es intrínseca de los Estados pero que, en aras de mejorar el acceso a esos servicios básicos y necesarios se vincula la participación del sector privado.

---

<sup>10</sup> House of Commons Treasury Committee. *Private Finance Initiative Seventeenth Report of Session 2010–12 Volume I: Report, together with formal minutes, oral and written evidence Additional written evidence is contained in Volume II.* 18 July 2011. p. 5-6. Disponible en: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/1146.pdf> consultado: 26 de octubre de 2016.



## *Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.*

### *Ponencia Para Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 063 de 2021*

La colaboración público-privada tuvo su auge, tanto en países desarrollados como en países en desarrollo a partir de la crisis financiera de 2008, renovándose el interés por esta modalidad de asociación, puesto que, con su implementación se respetan las limitaciones de los recursos públicos y espacio fiscal, al tiempo que reconoce la importancia de la inversión en infraestructura para ayudar a las economías crecientes, los gobiernos recurren cada vez más al sector privado como una fuente adicional de financiación alternativa para cumplir con el déficit de financiación<sup>11</sup>.

La percepción favorable de las APP en el mundo se debe a que con los *"Esquemas de APP se puede aprovechar la experiencia y conocimiento del privado en una combinación de diseño y operación del activo – aplicando una visión holística de la vida del proyecto – el servicio puede ser provisto en una manera más eficiente. Lo anterior al proveer una mejor "relación calidad – precio" si se compara con una forma tradicional en donde el sector público es el responsable del desarrollo de infraestructura y provisión de servicios públicos"*<sup>12</sup>.

Ahora no en todo tipo de proyectos se enfila la implementación de las APP, pues de hecho existen proyectos que suelen ser más atractivos para el sector privado y por ello aunque en un número cada vez mayor de países se han creado asociaciones público-privadas (APP) para promover la oferta de activos y servicios de infraestructura por parte del sector privado, las experiencias acumuladas en diferentes países parecen indicar que la infraestructura económica (por ejemplo, el transporte) es generalmente un ámbito más propicio para la creación de este tipo de asociaciones que la infraestructura social (por ejemplo, la atención de la salud y la educación) por tres razones principales. Primero, los proyectos sólidos encaminados a resolver limitaciones evidentes de la infraestructura —como carreteras, ferrocarriles, puertos y electricidad— probablemente tengan altas tasas de rentabilidad económica y por ello resulten atractivos para el sector privado. Segundo, a menudo el cobro de tarifas a los usuarios resulta más factible y además más conveniente en los proyectos de infraestructura económica. Tercero, por lo general los proyectos de infraestructura económica cuentan con un mercado más desarrollado para combinar la construcción con la prestación de servicios conexos (por ejemplo, la construcción y la explotación y mantenimiento de una carretera de peaje) que los proyectos de infraestructura social.<sup>13</sup>

Hasta ahora, se viene expresando que en Colombia se cuenta con un modelo de contratación que permite la participación privada en sectores y servicios que por su naturaleza corresponde prestarlos al Estado, bajo la premisa que dicha participación permitirá el mejoramiento del servicio en calidad, economía, tecnología, entre otros, hacia los particulares.

Fue así como los servicios públicos domiciliarios, el desarrollo de infraestructura para el transporte y el contrato de obra pública, se convierten en las actividades más representativas con las cuales el Estado busca el mejoramiento de su gestión al permitir esto, la consecución de recursos, eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios, especialmente si se tiene en cuenta que el nuevo modelo de apertura económica establecido por la Constitución de 1991 demandaba más inversiones, de tal manera que las concesiones permitieron contar con recursos complementarios.

<sup>11</sup> World Bank Group. *Acerca de las Asociaciones Público Privadas*. Disponible en:

<https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/ppp-objectives> consultado el: 26 de octubre de 2016.

<sup>12</sup> Sada Correa, Heidi Claudia. *Evolución y análisis institucional del esquema de asociaciones público-privadas en México*. Disponible en:

[http://www.iberoforum/17/pdf/ESPANOL/2\\_HEIDI\\_SADA\\_INGRID\\_SADA\\_NOTAS\\_PARAEL\\_DEBATE\\_NO17.pdf](http://www.iberoforum/17/pdf/ESPANOL/2_HEIDI_SADA_INGRID_SADA_NOTAS_PARAEL_DEBATE_NO17.pdf) consultado el: 29 de septiembre de 2016.

<sup>13</sup> Akitoby, Bernardin. Hemmin, Richard g. Schwartz, Gerd. *Inversión Pública y asociaciones público privadas*. Disponible en: <https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/issues/issue40/ei40s.pdf> consultado el: 29 de septiembre de 2016



## *Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.*

### *Ponencia Para Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 063 de 2021*

Este esfuerzo cíclico corresponde a los rápidos avances y al crecimiento, en muchas ocasiones no planeado de las poblaciones, como es el caso de Cartagena, que en cierta medida son paliados por los particulares ante la imposibilidad pública de la planeación de recursos para el cubrimiento de las necesidades.

Para el desarrollo de las entidades territoriales, las APP facilitan la provisión y mantenimiento a largo plazo de la infraestructura y bienes públicos, dentro de unos parámetros de disponibilidad y calidad pactados, para prestar un servicio a los ciudadanos, ante la escasez de recursos propios para financiar grandes proyectos que a la postre resultan ser costosos y de larga duración, las entidades territoriales se encuentran más presionadas para realizar este tipo de iniciativas.

Por todo lo anterior, y ante el enorme beneficio que puede representar para el Distrito de Cartagena de Indias, el empleo responsable y ajustado a la legalidad de la herramienta de las asociaciones público privadas, aunado a la obligación de los funcionarios públicos de tramitar las iniciativas privadas de acuerdo al marco normativo, evidenciamos los siguientes aspectos:

1. La entidad Territorial, requiere de reglas locales que aclaren dentro del funcionamiento de la administración distrital, como se debe desatar de acuerdo con la normatividad vigente el trámite de las propuestas de contratos de asociación público privadas.
2. Es necesario aplicar un plan de saneamiento al manejo descuidado y contradictorio que han tenido estas propuestas o iniciativas en la administración Distrital hasta la fecha; y derivar consecuencias sancionatorias de continuar inobservándose las etapas y términos relacionados con estas actuaciones.
3. Es el Concejo Distrital de Cartagena, quien debe erguirse como garante de que las iniciativas públicas o privadas dirigidas a cofinanciar el desarrollo de los diferentes sectores de la ciudad, surtan el trámite debido y sean valoradas conforme a los intereses establecidos en la política de ciudad.
4. Se debe integrar a la herramienta de seguimiento, al Ministerio Público a fin de que se adopten las medidas correctivas desde el punto de vista disciplinario, de continuar presentándose incumplimientos por parte de la administración distrital en el trámite de asociaciones público privadas

#### **B. Fundamentación jurídica**

En los contratos de APP se pueden comprometer vigencias futuras de conformidad con lo establecido por los artículos 26 y 27 de la Ley 1508 de 2012 este último modificado parcialmente por el artículo 16 de la Ley 1882 de 2018, considerando las condiciones específicas para recursos del orden nacional y territorial.<sup>14</sup>

Las entidades territoriales pueden asumir obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras para la ejecución de proyectos, previo el cumplimiento de los requisitos estipulados en la normatividad respectiva:

Para las vigencias ordinarias, la Ley 819 de 2013 les posibilita a las entidades territoriales la *"asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas"* (Artículo 10)

<sup>14</sup> De acuerdo con el artículo 26 de la Ley 1508 de 2012, en las vigencias futuras de la Nación y de entidades estatales del nivel nacional para proyectos de APP, el CONFIS, "previo concepto favorable del ministerio del ramo, del Departamento Nacional de Planeación y del registro en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional BPIN, podrá autorizar la asunción de compromisos de vigencias futuras, hasta por el tiempo de duración del proyecto. Cada año, al momento de aprobarse la meta de superávit primario para el sector público no financiero consistente con el programa macroeconómico, el Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES, previo concepto del Consejo de Política Fiscal CONFIS, definirá el límite anual de autorizaciones para comprometer estas vigencias futuras para proyectos de Asociación Público Privada".



## *Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.*

### *Ponencia Para Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 063 de 2021*

En cuanto a las vigencias excepcionales, la Ley 1483 de 2011 les permite a las entidades territoriales la “*asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización*” (artículo 1).

En el caso de vigencias futuras ordinarias para entidades territoriales, las autorizaciones para su compromiso deben ser dadas por la asamblea o concejo respectivo, a iniciativa del gobierno territorial, previa aprobación del Confis territorial u órgano que haga sus veces (artículo 12 – Ley 819 de 2003). Los proyectos de inversión que requieran vigencias futuras excepcionales, deben ser autorizados por las asambleas o concejos respectivos, a iniciativa del gobierno territorial, y ser declarados de carácter estratégico, con observancia de los requisitos establecidos en la misma. El plazo de ejecución de la vigencia debe ser igual al plazo de ejecución del proyecto (artículo 1 – Ley 1483 de 2011).

Para la declaración de importancia estratégica, el artículo 1 del Decreto 2767 de 2012, señala los requisitos que se deben cumplir:

- a) Que dentro de la parte General Estratégica del Plan de Desarrollo vigente de la entidad territorial se haga referencia expresa a la importancia y el impacto que tiene para la entidad territorial el desarrollo del proyecto que se inicia en ese periodo y trasciende la vigencia del periodo de gobierno;
- b) Que consecuente con el literal anterior, dentro del Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo vigente se encuentre incorporado el proyecto para el cual se solicita la vigencia futura que supera el periodo de Gobierno;
- c) Que dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo de la entidad territorial se tenga incorporado el impacto, en términos de costos y efectos fiscales, del desarrollo del proyecto para los diez años de vigencia del Marco Fiscal;
- d) Que el proyecto se encuentre viabilizado dentro del Banco de Programas y Proyectos de la entidad territorial;
- e) Sin perjuicio de los estudios técnicos que deben tener todos los proyectos, los proyectos de infraestructura, energía y comunicaciones el estudio técnico debe incluir la definición de obras prioritarias e ingeniería de detalle, aprobado por la oficina de planeación de la entidad territorial o quien haga sus veces. Para el caso de proyectos de Asociación Público Privada, se cumplirá con los estudios requeridos en la Ley 1508 de 2012 y sus decretos reglamentarios<sup>15</sup>.

Ni el artículo 313-3 de la Constitución Política, ni el artículo 32-3 de la Ley 136 de 1994 (que la Ley 1551 de 2012 conservó integralmente), facultan a los concejos municipales para someter a su autorización todos los contratos que celebre el alcalde. Para establecer el listado de contratos que requieren su autorización, los concejos municipales deben actuar con razonabilidad, proporcionalidad y transparencia, de modo que solo estén sometidos a ese trámite aquellos tipos contractuales que excepcionalmente lo ameriten por su importancia, cuantía o impacto en el desarrollo local.

---

<sup>15</sup> El artículo 2 del Decreto 2767 de 2012, señala el contenido de los estudios técnicos que deben acompañar a los proyectos de inversión que superen el periodo de gobierno, lo cuales deberán contener como mínimo, además del impacto territorial del proyecto, los aspectos que permitan evidenciar su importancia estratégica, estipulados en este artículo



## *Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.*

### *Ponencia Para Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 063 de 2021*

El artículo 313-3 de la Constitución Política le asigna a los concejos municipales la función de "autorizar al alcalde para celebrar contratos".

De la misma manera, el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 desarrolló la competencia constitucional de los concejos municipales y estableció que a estos les corresponde "3. *Reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo.*" Con base en lo anterior, se ha entendido que los concejos municipales pueden señalar por acuerdo los contratos que requieren su autorización, así como el trámite interno para su obtención.

La Ley 1551 de 2012 modificó el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, en el sentido de establecer cinco (5) hipótesis<sup>16</sup> precisas en que el alcalde necesita autorización del concejo municipal para contratar.

Por lo anterior, de conformidad con el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, requerirán autorización del concejo municipal: (i) los contratos señalados expresamente en la ley (parágrafo 4o) y (ii) los demás que, en los términos y con los límites de razonabilidad señalados por el Consejo de Estado determinen excepcionalmente los concejos municipales en ejercicio de sus propias competencias (numeral 3o).

Al ser las concesiones un género y las APP la especie y en concordancia con lo dicho arriba, es necesario la autorización por parte del respectivo concejo al alcalde para este tipo de contrataciones.

## **2. CONCLUSIONES**

Hechos los anteriores análisis podemos llegar a las siguientes conclusiones, de cara a la gestión administrativa del Distrito de Cartagena en lo relacionado con las asociaciones público-privadas; y la necesidad de adoptar medidas de consolidación, seguimiento y control de esta herramienta:

1. Según lo reportado por el RUAPP, Cartagena tiene registrada aproximadamente 30 iniciativas de asociaciones público-privadas de iniciativa particular.
2. De las anteriores iniciativas, solo una ha llegado a publicación en el SECOP.
3. Existe público conocimiento que la iniciativa publicada en el SECOP, pese a haberse adjudicado hace más de un año, no ha sido firmado el respectivo contrato, ni se ha dado una solución de fondo al asunto.
4. Que de las restantes iniciativas, se carecen de datos concretos oficiales, y se advierte el reiterado incumplimiento de las etapas y términos contemplados en la normatividad aplicable.

---

<sup>16</sup> PARÁGRAFO 4°. De conformidad con el numeral 3° del artículo 313 de la Constitución Política, el Concejo Municipal o Distrital deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar en los siguientes casos:

1. *Contratación de empréstitos.*
2. **Contratos que comprometan vigencias futuras.**
3. *Enajenación y compraventa de bienes inmuebles.*
4. *Enajenación de activos, acciones y cuotas partes.*
5. **Concesiones.**
6. *Las demás que determine la Ley."*



## *Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.*

### Ponencia Para Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 063 de 2021

5. En ese orden de ideas se requiere de reglamentación local específica de los aspectos no contemplados en el régimen legal nacional de las APP, por parte del Concejo Distrital.
6. Que simultáneamente, se debe guiar a la Administración Distrital a que sanee la situación actual de cara a cada una de las etapas del trámite de las APP que han sido presentadas y radicadas ante la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias.
7. Que resulta importante definir los roles que deben asumir los funcionarios públicos de cara a las exigencias de la ley 1508 de 2012 en el trámite de APP.
8. Que se debe tomar medidas, para que a futuro no se repitan situaciones como la que se evidencia, en la que se han desconocido normas de obligatorio cumplimiento de cara a una herramienta valiosa de política económica del país.
9. Que el Ministerio Público debe ser vinculado a ejercer vigilancia y control de cara a la conducta disciplinaria de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus deberes.
10. Que se debe promover el uso de herramientas como las APP, para la consolidación del desarrollo y satisfacción de las necesidades de la población cartagenera, con la intervención de capitales privados, de forma que el presupuesto público se pueda direccionar de forma preferente a los sectores más débiles y necesarios para equilibrar la calidad de vida de los ciudadanos.

### **3. DE LA PARTICIPACION CIUDADANA Y DE LOS CONCEJALES**

El presente Proyecto de Acuerdo se le realizó la audiencia pública el 23 de marzo de 2021. Con la intervención de algunos de los funcionarios de la administración citados para participar, esta audiencia no contó con la participación de la ciudadanía.

| <b>INTERVINIENTE</b>   | <b>POSICION</b>   |
|--|---|
| <b>MIRNA MARTINEZ MAGORYA</b><br>Jefe Oficina Asesora Jurídica Distrital | Citada para participar en audiencia pública. No comparece aduciendo fuerza mayor, toda vez que tuvo que viajar a la ciudad de Bogotá acompañando al Alcalde Mayor en gestiones administrativas. |
| <b>DIANA VILLALBA VALLEJO</b><br>Secretaria de Hacienda Distrital        | Citada para participar en audiencia pública. No comparece aduciendo problemas técnicos de conexión a internet.  |
| <b>JUAN DAVID FRANCO</b><br>Secretario de Planeación Distrital           | Manifiesta estar de acuerdo con lo propuesto por el Secretario General en el sentido crear una mesa de trabajo con el fin de analizar minuciosamente los casos que más se apliquen en la        |



## Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

### Ponencia Para Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 063 de 2021

|   |  |
|---|--|
|   | ciudad y enriquecer en conjunto la iniciativa presentada.  |
| <b>ADELFO DORIA FRANCO</b><br>Secretario General del Distrito | Teniendo en cuenta la importancia del presente proyecto de acuerdo, se solicitó que a través de la Oficina Asesora Jurídica se hicieran unas recomendaciones en virtud de la temática que aborda. Manifiesta disposición de parte de la administración para conformar con los jefes de la OAJ y UAC una mesa de trabajo con el propósito de hacer los aportes necesarios enriquecer la iniciativa. |
| <b>CESAR PION GONZALEZ</b><br>Concejal                        | Destaca la figura de la Alianza Público Privadas, como un mecanismo idóneo para generar transparencia en la ciudad y la importancia de su reglamentación en la lucha contra la corrupción.   |

#### 4. CONCEPTO JURIDICO

En virtud de lo dispuesto en el artículo 116 del capítulo VI del Acuerdo 014 de 2018, la Oficina Asesora Jurídica del Honorable Concejo Distrital de Cartagena de Indias, emitió concepto jurídico sobre la temática planteada en el presente proyecto de acuerdo, previo a la elaboración de ponencia de primer debate, refiriéndose al mismo en los siguientes términos:

Leído el título del proyecto de acuerdo, tenemos que el mismo lo que pretende es reglamentar el trámite de **LOS PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA**, que se adelanten en el Distrito de Cartagena de Indias.

En virtud de lo anterior, es necesario que analicemos como primera medida la competencia del Concejo Distrital de Cartagena de Indias, para abordar la materia objeto del proyecto de acuerdo.

**1. Constitución Política de Colombia: Artículo 313, numeral 3º:** "Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo"

**2. Ley 136 de 1994, artículo 32, numeral 3º:** "ARTÍCULO 32. ATRIBUCIONES. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes:

**3º:** Reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo."

**3. Ley 1551 de 2012, artículo 18:**

"ARTÍCULO 18. El artículo 32 de la Ley 136 de 1994 quedará así: "Artículo 32. Atribuciones. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes:

3. Reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo.



## *Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.*

### *Ponencia Para Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 063 de 2021*

PARÁGRAFO 4o. De conformidad con el numeral 3o. del artículo 313 de la Constitución Política, el Concejo Municipal o Distrital deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar en los siguientes casos:

1. Contratación de empréstitos.
2. Contratos que comprometan vigencias futuras.
3. Enajenación y compraventa de bienes inmuebles.
4. Enajenación de activos, acciones y cuotas partes.
5. Concesiones.
6. Las demás que determine la ley."

Revisando la normatividad trascrita, se tiene que la competencia dada desde la Constitución Política de Colombia a los Concejo Municipales y Distritales es para autorizar al alcalde para la suscripción de aquellos contratos que vienen señalados en la constitución y la ley y aquellos que, de manera expresa, lo establezca el Concejo.

En este caso, el proyecto de acuerdo NO pretende reglamentar o establecer que el alcalde requiere autorización alguna para la suscripción de Asociaciones Públicas Privadas – APP'S, sino que busca es reglamentar, el trámite que deberá tener en cuenta la administración, para la suscripción de estas.

Respecto de facultades, tenemos que el Concejo Distrital de Cartagena en el Acuerdo No. 027 del 12 de 2020, a través del cual se aprueba el Plan de Desarrollo, se establece en el artículo 31, lo siguiente:

**"ARTÍCULO 31: ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS.** Con la aprobación del presente acuerdo, no se entienden otorgadas las facultades al Alcalde Mayor de Cartagena de Indias, para gestionar, constituir y suscribir asociaciones público-privadas en los términos de la ley 1508 de 2012, su Decreto Reglamentario 1467 de 2012 y demás normas que la complementan o adicionan, para tal fin deberá el Alcalde solicitar las respectivas facultades ante el Concejo Distrital de Cartagena de Indias."

Y por otra parte, en el Acuerdo No. 044 de 2021, a través del cual se aprueba el presupuesto de rentas y gastos del Distrito de Cartagena de Indias, en el artículo 105, se dijo: "No autorizar al Alcalde para celebrar los contratos de Asociación Públicas Privadas, que de acuerdo a la Ley 1508 de 2012, se presenten como iniciativas privadas que no requieren desembolsos de recursos públicos, ni compromiso de vigencias futuras"

Es decir, de la lectura de estos dos artículos, se tiene que el Concejo Distrital de Cartagena de Indias, ya estableció, que el Alcalde Mayor de Cartagena de Indias, para la suscripción de **ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS** y considera esta Oficina Asesora Jurídica, que hasta ese punto, se limita la competencia de la Corporación, esto es, hasta otorgar o no la respectiva autorización, lo que se considera, es que ya existe un decreto expedido por el Gobierno Nacional, que reglamenta el trámite de estas asociaciones, es el Decreto 1467 de 2012.

Establecer, requisitos y/o tramites distintos a los que ya se han reglamentado por el legislador, escapa de la competencia del Concejo Distrital de Cartagena. Lo que, si puede establecer el Concejo, a través de un acuerdo distrital, es que, respecto de este tipo de contratos, el Alcalde, a través del funcionario o secretaría competente, rinda un informe, sin que la ausencia del mismo genere una ilegalidad o impida la celebración de las mismas, si ya contará con la respectiva autorización para la suscripción, por parte de la Corporación.

Así las cosas, esta Oficina Jurídica, sugiere que, para la aprobación del proyecto de acuerdo, se realicen las siguientes modificaciones:





## *Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.*

### *Ponencia Para Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 063 de 2021*

---

- En cuanto a su título: “POR EL CUAL SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO A TRAVÉS DEL CUAL EL CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS, LE HARÁ CONTROL POLÍTICO AL TRÁMITE DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADA, QUE PRETENDA SUSCRIBIR EL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS”

- En cuanto a su articulado:

**ARTICULO 1º:** Conforme al numeral 2º del artículo 18 de la ley 1551 de 2012, establézcase que la Secretaría de Planeación Distrital, deberá rendir un informe escrito como dos veces al año, durante el primer semestre hasta el 15 de mayo y durante el segundo semestre hasta el 20 de noviembre, un informe detallado las iniciativas de asociaciones público privadas que cursen en el Distrito de Cartagena de Indias, informe que deberá contener como mínimo lo siguiente:

1. Denominación del proyecto de asociación pública privada.
2. Señalar si es de iniciativa privada o iniciativa pública.
3. Descripción completa del proyecto y certificación de encontrarse inscrito en el banco de proyectos del Distrito de Cartagena de Indias.
4. Valor del proyecto.
5. Duración.
6. Meta y programa del Plan de Desarrollo al que apunta.
7. Etapa en la que se encuentra.
8. Personal de planta y contratistas vinculados al trámite de asociación público privada.
9. Establecer si la iniciativa ha sido objeto de objeto de Registro Único de Asociación Público Privada, RUAPP, y en caso positivo suministrar el código asignado.
10. Incluir en dicha relación, las iniciativas que han sido sometidas a la etapa de pre factibilidad y cuales la han superado.
11. Identificar en dicha relación, cuantos y cuáles son los proyectos que han superado la etapa de pre factibilidad y han cumplido con los requisitos mínimos para que se estudie su viabilidad.
12. Establecer en dicha relación, cuales proyectos de asociación publico privada cuentan con concepto favorable.
13. Identificar cuales proyectos han sido presentados para etapa de factibilidad.
14. Discriminar cuales proyectos de asociación público privado que llegaron a etapa de factibilidad requieren de recursos públicos.
15. Identificar en dicha relación, cuales proyectos de asociación publico privada han sido considerados viables.
16. Señalar en qué etapa se encuentran actualmente los proyectos de asociación público privados que han sido considerados viables por el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena.
17. Cronograma de las etapas surtidas y las fechas correspondientes, discriminadas desde la presentación de la iniciativa por parte del particular o de la realización de los estudios de carácter técnico, socioeconómico, ambiental, predial, financiero y jurídico acordes con el proyecto de asociación pública privada de iniciativa pública

**ARTICULO 2º:** La no presentación de este informe, dará lugar a que a través de la Secretaría General del Concejo, se remita tal información a los entes de control respectivos.

Los demás artículos que vienen expuestos en el proyecto de acuerdo desbordan la competencia del Concejo y aunado a ello se trata de asuntos que ya esta regulados por la ley, por lo que esta Oficina Asesora Jurídica, le da viabilidad jurídica al presente proyecto de acuerdo, siempre y cuando se realicen las modificaciones sugeridas. Es decir, que se limite simplemente a establecer la



## *Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.*

### *Ponencia Para Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 063 de 2021*

presentación de un informe respecto de las APPS que cursan o se radican el Concejo Distrital de Cartagena.

Acorde a las anteriores consideraciones, determina viable el presente proyecto de acuerdo, siempre y cuando se acoja las sugerencias dadas.

#### **5. DE LAS MODIFICACIONES A INTRODUCIR AL PROYECTO DE ACUERDO**

De conformidad con las apreciaciones y sugerencias esbozadas por la Oficina Asesora Jurídica de esta corporación frente al presente proyecto de acuerdo en estudio le es necesario introducirles modificaciones tanto en su título como en el articulado, toda vez que el en comunión con lo observado los inicialmente propuestos exceden la competencia del Concejo Distrital, además de ser asuntos claramente regulados por la ley.

En este sentido el Título, Preámbulo y articulado que se somete a consideración será el siguiente:

#### **TITULO:**

**“POR EL CUAL SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO A TRAVÉS DEL CUAL EL CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS, LE HARÁ CONTROL POLÍTICO AL TRÁMITE DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADA, QUE PRETENDA SUSCRIBIR EL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS”**

#### **PREAMBULO:**

EL CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T. Y C. En uso de sus atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias y en especial las conferidas en el artículo 312 y 313 de la Constitución Política, la ley 80 de 1993, la ley 136 de 1994, la ley 1150 de 2007, la ley 1508 de 2012, y la ley 1551 de 2012, y decretos reglamentarios. ACUERDA.

#### **ARTICULADO:**

**ARTICULO 1º:** Conforme al numeral 2º del artículo 18 de la ley 1551 de 2012, establézcase que la Secretaría de Planeación Distrital, deberá rendir un informe escrito como dos veces al año, durante el primer semestre hasta el 15 de mayo y durante el segundo semestre hasta el 20 de noviembre, un informe detallado las iniciativas de asociaciones público privadas que cursen en el Distrito de Cartagena de Indias, informe que deberá contener como mínimo lo siguiente:

1. Denominación del proyecto de asociación pública privada.
2. Señalar si es de iniciativa privada o iniciativa pública.
3. Descripción completa del proyecto y certificación de encontrarse inscrito en el banco de proyectos del Distrito de Cartagena de Indias.
4. Valor del proyecto.
5. Duración.
6. Meta y programa del Plan de Desarrollo al que apunta.
7. Etapa en la que se encuentra.
8. Personal de planta y contratistas vinculados al trámite de asociación público privada.
9. Establecer si la iniciativa ha sido objeto de objeto de Registro Único de Asociación Público Privada, RUAPP, y en caso positivo suministrar el código asignado.
10. Incluir en dicha relación, las iniciativas que han sido sometidas a la etapa de pre factibilidad y cuales la han superado.



## *Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.*

### ***Ponencia Para Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 063 de 2021***

---

11. Identificar en dicha relación, cuantos y cuáles son los proyectos que han superado la etapa de pre factibilidad y han cumplido con los requisitos mínimos para que se estudie su viabilidad.
12. Establecer en dicha relación, cuales proyectos de asociación publico privada cuentan con concepto favorable.
13. Identificar cuales proyectos han sido presentados para etapa de factibilidad.
14. Discriminar cuales proyectos de asociación público privado que llegaron a etapa de factibilidad requieren de recursos públicos.
15. Identificar en dicha relación, cuales proyectos de asociación publico privada han sido considerados viables.
16. Señalar en qué etapa se encuentran actualmente los proyectos de asociación público privados que han sido considerados viables por el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena.
17. Cronograma de las etapas surtidas y las fechas correspondientes, discriminadas desde la presentación de la iniciativa por parte del particular o de la realización de los estudios de carácter técnico, socioeconómico, ambiental, predial, financiero y jurídico acordes con el proyecto de asociación pública privada de iniciativa pública

**ARTICULO 2º:** La no presentación de este informe, dará lugar a que a través de la Secretaría General del Concejo, se remita tal información a los entes de control respectivos.

#### **6. CONCLUSION**

En ese orden y atendiendo las anteriores consideraciones, presentamos **PONENCIA POSITIVA de PRIMER DEBATE** al proyecto de Acuerdo en estudio, toda vez que el mismo se encuentra conforme a las normas vigentes que regulan la materia, condicionada a que se produzca de parte de la administración Distrital concepto que enriquezca el debate, acogiendo las recomendaciones y/o sugerencias formuladas por la Oficina Asesora Jurídica de esta entidad. Haciendo la salvedad que pueden ser objeto de modificaciones en su texto y que las mismas pueden ser introducidas para el segundo debate, de ser así considerado por esta Comisión de Estudio y la Plenaria.

Atentamente,

**FERNANDO DAVID NIÑO MENDOZA**  
Coordinador

**HERNANDO PIÑA ELLES**  
Ponente

**LUIS JAVIER CASSIANI VALIENTE**  
Ponente