

REPÚBLICA DE PANAMÁ

ENTE RECTOR DEL RÉGIMEN DE ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

RESOLUCIÓN N° ER-01-L1-2024

De 30 de mayo de 2024

Por la cual se aprueba la “Introducción a la Guía de APP”, que contiene orientación sobre las distintas fases que componen un proyecto de APP de acuerdo con lo establecido en la Ley No. 93 de 19 de septiembre de 2019 y su reglamentación.

EL ENTE RECTOR,
en uso de sus facultades legales,

CONSIDERANDO:

Que mediante la Ley No. 93 de 19 de septiembre de 2019, se creó el Régimen de Asociación Público-Privada para el desarrollo como incentivo de la inversión privada, el desarrollo social y la creación de empleos, con el propósito de regular el marco institucional y los procesos para el desarrollo de proyectos de inversión bajo la modalidad de Asociación Público-Privada (“APP”), con el fin de promover el desarrollo de infraestructuras y servicios públicos en el país contribuyendo al crecimiento de la economía, a la creación de empleos y a la competitividad, así como a mejorar las condiciones de vida de la población en general;

Que el artículo 11 de la Ley No. 93 de 19 de septiembre de 2019, que establece las facultades del Ente Rector, dispone que este aprobará las normas, directrices de asignación de riesgos, otorgamiento de garantías, entre otros, que sean requeridos, para la adecuada evaluación, preparación, implementación y ejecución de proyectos de APP y contratos de APP;

Que el numeral 1, artículo 12, de la Ley No. 93 de 19 de septiembre de 2019, dispone que se crea la Secretaría Nacional de APP, la cual actuará como unidad de apoyo técnico y operativo del Ente Rector y, en concordancia, el numeral 2 del artículo antes mencionado señala que la Secretaría Nacional de APP deberá elaborar, para consideración y aprobación del Ente Rector, la estandarización de los procesos, entre otras disposiciones que le faculte la Ley y su reglamentación;

Que el numeral 1 y 2, artículo 14, de la Ley No. 93 de 19 de septiembre de 2019, establece como competencia de las entidades públicas contratantes: (i) identificar los proyectos que puedan ser objeto de implementación a través de la modalidad de APP, así como preparar su informe técnico correspondiente, y presentarlos al Ente Rector, a través de la Secretaría Nacional de APP, para su evaluación y potencial aprobación; y (ii) preparar, en concordancia con lo establecido en la Ley, el informe técnico para la formulación de proyectos y recomendaciones que sustenten y justifiquen el impacto socioeconómico del proyecto y la viabilidad de los proyectos seleccionados para ser ejecutados bajo la modalidad de APP, a fin de obtener autorización por parte del Ente Rector e iniciar el proceso de licitación del proyecto de APP. El informe técnico deberá ser desarrollado de acuerdo con los elementos de elegibilidad descritos en el artículo 27 de la Ley No. 93 de 19 de septiembre de 2019;

Que el artículo 27 de la Ley No. 93 de 19 de septiembre de 2019, establece que se podrán considerar como proyectos de APP aquellos proyectos que, en su etapa de planeamiento, programación y estructuración, los estudios económicos, de análisis de costo-beneficio y los



dictámenes comparativos, demuestren que son una modalidad eficiente y/o necesaria para su ejecución;

Que, adicionalmente, el citado artículo, establece que las propuestas de los potenciales proyectos de APP deberán ser evaluadas por parte del Ente Rector, y deberán estar acompañadas de un informe técnico preparado por quien presente la propuesta, el cual deberá incluir como mínimo los elementos de elegibilidad, definidos en la Ley y su reglamento;

Que mediante el Decreto Ejecutivo No. 840 de 31 de diciembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 119 de 27 de abril de 2023, se reglamentó la Ley No. 93 de 19 de septiembre de 2019, el cual contempla las disposiciones reglamentarias para su aplicación, desarrollando conceptos establecidos por la ley antes mencionada, además de servir como una guía metodológica para la implementación de proyectos bajo el Régimen de APP;

Que el artículo 7 del Decreto Ejecutivo No. 840 de 31 de diciembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 119 de 27 de abril de 2023, determina que la responsabilidad por el diseño, estructuración, implementación y supervisión de los proyectos de APP recae en la entidad pública contratante; limitándose la responsabilidad de las demás instancias públicas involucradas tales como la intervención del Ente Rector, Secretaría Nacional de APP, el Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República, entre otras, a las competencias específicamente asignadas a cada una de ellas;

Que el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 840 de 31 de diciembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 119 de 27 de abril de 2023, indica que, con independencia de su origen y clasificación, todas las iniciativas públicas de proyectos de APP, sean entidades públicas o municipales, se sujetan al cumplimiento de cuatro fases: (i) Fase 1: Análisis de prefactibilidad y aprobación inicial; (ii) Fase 2: Análisis de factibilidad, aprobación para implementar el proyecto de APP y autorización para licitar; (iii) Fase 3: Licitación y actividades preparatorias; y (iv) Fase 4: Ejecución contractual o cumplimiento de contrato;

Que, en virtud de los párrafos anteriormente descritos, la Secretaría Nacional de APP, con la asesoría de consultores internacionales expertos, brindada mediante cooperaciones técnicas de organismos multilaterales, colaboró en la confección de una guía para el desarrollo de los proyectos a implementarse bajo la modalidad de APP;

Que el documento denominado “Introducción a la Guía de APP” (la “Guía”), es una herramienta que tiene como propósito ofrecer una orientación a las entidades públicas contratantes y demás actores institucionales del Régimen APP, sobre las distintas fases que componen el ciclo de vida de un proyecto de APP y describen los estudios y análisis de tipo cualitativo y cuantitativo que se deben desarrollar como base para implementar proyectos de APP. La Guía recoge una explicación integral de los distintos procesos, aprobaciones y estudios requeridos en las fases de Prefactibilidad y de Factibilidad para la estructuración y posterior licitación de un proyecto de APP, conforme a lo que se establece en la Ley No. 93 de 2019, el Reglamento APP y en las mejores prácticas del mercado;

Que, en mérito de las consideraciones expuestas, el Ente Rector del Régimen de APP actuando en ejercicio de las funciones atribuidas por Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: APROBAR el documento denominado “Introducción a la Guía de APP”, que contiene orientación sobre las distintas fases que componen un proyecto de APP de acuerdo con lo establecido en la Ley No. 93 de 19 de septiembre de 2019 y su reglamentación, adjunto



a esta Resolución y que forma parte integral de la misma.

SEGUNDO: DECLARAR que esta Guía es un instrumento para las entidades públicas contratantes y demás actores institucionales del Régimen de APP, que contiene cada uno de los procesos que deberán llevarse a cabo para el desarrollo de los proyectos bajo la modalidad de APP.

TERCERO: COMUNICAR a las entidades públicas contratantes y demás actores institucionales del Régimen de APP, que esta Guía podrá ser objeto de actualización o modificación, de acuerdo con las reformas de la normativa vigente o modificaciones de futuros lineamientos aprobados por el Ente Rector.

CUARTO: ORDENAR que la presente Resolución, y la “Introducción a la Guía de APP” sean publicados en el portal electrónico del Ente Rector www.enterector.gob.pa, de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley No. 93 de 19 de septiembre de 2019.

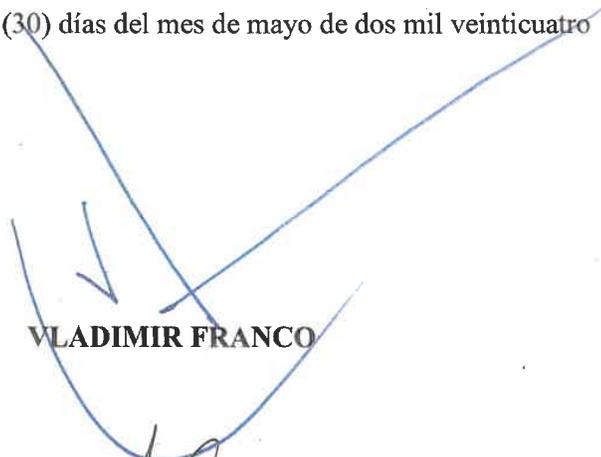
QUINTO: Esta Resolución comenzará a regir a partir de su promulgación en Gaceta Oficial.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Ley No. 93 de 19 de septiembre de 2019 y Decreto Ejecutivo No. 840 de 31 de diciembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 119 de 27 de abril de 2023.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en la ciudad de Panamá, a los treinta (30) días del mes de mayo de dos mil veinticuatro (2024).

El viceministro de Relaciones Exteriores,
en calidad de suplente,



VLADIMIR FRANCO

El viceministro de Finanzas,
en calidad de suplente,

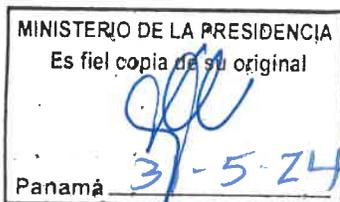


JORGE ALMENGOR

La ministra de Obras Públicas,
en calidad de encargada,



LIBRADA DE FRÍAS



El viceministro de Comercio Exterior,
en calidad de suplente,



FRANCISCO MOLA ORTEGA



CARLOS GARCÍA
ministro de la Presidencia, encargado y
presidente suplente del Ente Rector

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA
Es fiel copia de su original
Panamá 31-5-24

4 FOJAS c/c

REPÚBLICA DE PANAMÁ
ENTE RECTOR DEL RÉGIMEN DE ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA
LEY No. 93 DE 19 DE SEPTIEMBRE DE 2019, QUE CREA EL RÉGIMEN DE ASOCIACIÓN
PÚBLICO-PRIVADA DE PANAMÁ



ENTE RECTOR
Régimen de Asociación Público - Privada

INTRODUCCIÓN A LA GUÍA DE APP
Versión 1.0-2024

Mayo de 2024

REPÚBLICA DE PANAMÁ
ENTE RECTOR DEL RÉGIMEN DE ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

JOSÉ SIMPSON POLO
Ministro de la Presidencia y presidente del Ente Rector

JANAINA ISABEL TEWANEY MENCOMO
Ministra de Relaciones Exteriores

HÉCTOR E. ALEXANDER H.
Ministro de Economía y Finanzas

RAFAEL J. SABONGE V.
Ministro de Obras Públicas

JORGE RIVERA STAFF
Ministro de Comercio e Industrias

GERARDO SOLÍS
Contralor General de la República
(derecho a voz)

SECRETARÍA NACIONAL DE ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS
Unidad de apoyo técnico y operativo del Ente Rector del Régimen de APP

ÍNDICE

1	INTRODUCCIÓN A LA GUÍA.....	1
2	MARCO GENERAL DE PROYECTOS DE APP EN PANAMÁ.....	3
2.1	Marco Legal	3
2.2	Características de los proyectos de APP	3
2.3	Tipos de infraestructuras sobre los que desarrollar un proyecto de APP.....	5
2.4	Principios rectores de los proyectos de APP.....	6
2.5	Tipos de proyectos de APP	8
2.5.1	En función de su financiación.....	8
2.5.2	En función del tipo de Infraestructura.....	12
2.5.3	En función del objeto del contrato de APP.....	12
2.6	Estructura contractual típica de un contrato de APP.....	14
3	CICLO DE VIDA DE UN PROYECTO DE APP	16
3.1	Fase 1. Análisis de Prefactibilidad y aprobación inicial	16
3.2	Fase 2. Análisis de Factibilidad, aprobación para implementar el proyecto de APP y autorización para licitar	17
3.3	Fase 3. Licitación y actividades preparatorias	20
3.4	Fase 4. Ejecución contractual o cumplimiento del contrato	24
4	INFORMES NECESARIOS PARA LA APROBACIÓN DE UN PROYECTO DE APP	25
5	TIEMPOS ESTIMADOS DE UN PROCESO DE ESTRUCTURACIÓN DE UN PROYECTO DE APP.....	31
5.1	Duración de la fase de Prefactibilidad y contratación de asesores externos.....	31
5.2	Duración de la fase de Factibilidad.....	32
	ANEXO I – LISTADO DE INFORMACIÓN PARA DESARROLLO DEL ITI Y EL ITD.....	33

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

a.: Artículo.

ACB: Análisis Costo-Beneficio.

APP: Asociación Público-Privada.

DBFOM: Diseñar, Construir, Financiar, Operar y Mantener (*Design, Build, Finance, Operate and Maintain*). Modalidad contractual típica que presentan los proyectos de APP.

DBFO: Diseñar, Construir, Financiar y Operar (*Design, Build, Finance and Operate*).

EP: Entidades Públicas.

EPC: Entidad Pública Contratante.

ER: Ente Rector.

ITD: Informe Técnico Definitivo o de Factibilidad.

ITI: Informe Técnico Inicial o de Prefactibilidad.

Ley No. 93 de 2019: Ley No. 93 de 19 de septiembre de 2019, que crea el Régimen de Asociación Público-Privada para el desarrollo como incentivo a la inversión privada, al desarrollo social y a la creación de empleos, publicada en la Gaceta Oficial Digital el 19 de septiembre de 2019.

MEF: Ministerio de Economía y Finanzas.

O&M: Operación y Mantenimiento.

PPA: Contrato de Compraventa de Energía o *Power Purchase Agreement*.

Reglamento de la Ley No. 93 de 2019 o el Reglamento APP: Decreto Ejecutivo 840 de 31 de diciembre de 2020, “Que reglamenta la Ley No. 93 de 2019 que crea el Régimen de Asociación Público-Privada para el desarrollo como incentivo a la inversión privada, al desarrollo social y a la creación de empleos”, Decreto Ejecutivo No. 119 de 27 de abril de 2023, “Que modifica el Decreto Ejecutivo No. 840 de 31 de diciembre de 2020”, y cualquier otra modificación al Reglamento que se apruebe en su momento.

SINIP: Sistema Nacional de Inversiones Públicas.

SNAPP: Secretaría Nacional de Asociaciones Público-Privadas.

SPE: Sociedad de Propósito Específico.

VpD: Valor por Dinero.

1 INTRODUCCIÓN A LA GUÍA

El Estado de Panamá está comprometido con promover la inversión en infraestructuras y servicios en áreas estratégicas para el país (energía, transporte y logística, telecomunicaciones, desarrollo social, desarrollo urbano, entre otras) en beneficio de toda la sociedad, en condiciones que permitan satisfacer las expectativas básicas de todos los actores involucrados en estos procesos.

Para ello, Panamá está impulsando la vinculación del capital privado, planificación y preparación de potenciales proyectos a través de las Asociaciones Público-Privadas (APP) y crear de este modo un marco idóneo para la incorporación de experiencias, conocimientos, equipos, tecnologías, capacidades técnicas y financieras y desarrollar así infraestructuras para el suministro de servicios públicos.

Los proyectos de APP son contratos entre el Estado a través de una EPC y el sector privado para el desarrollo de una infraestructura y/o la prestación de un servicio público, entre otras, que reúnen las siguientes características fundamentales: (i) vinculación a largo plazo, (ii) reparto de riesgos y (iii) financiación privada parcial o total. Bajo este esquema, el sector privado diseña, construye, financia, opera y/o mantiene una infraestructura o un servicio público, en las condiciones establecidas por el Estado, durante un plazo determinado, a partir del cual revierte al Estado.

Esta modalidad de contratación surgió en el Reino Unido a inicios de la década de los años 90 y se ha ido extendiendo por gran parte del mundo. Desde entonces, países latinoamericanos como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá y Perú, entre otros, adoptaron esta modalidad como una alternativa para tratar de cerrar la brecha en el desarrollo de infraestructuras.

El propósito de la Guía es ofrecer una orientación sobre los distintos elementos que componen el ciclo de vida de un proyecto de APP, y describir los estudios y análisis de tipo cualitativo y cuantitativo que se deben desarrollar como base para desarrollar proyectos de éxito para el país. De este modo, la Guía recoge una explicación integral de los distintos procesos, aprobaciones y estudios requeridos en las fases de Prefactibilidad y de Factibilidad para la estructuración y posterior licitación de un proyecto de APP, con base en la Ley No. 93 de 2019, el Reglamento APP y en las mejores prácticas internacionales.

En la fase de Prefactibilidad se realiza una evaluación de las alternativas identificadas por la EPC en la etapa inicial de elegibilidad del proyecto como APP. Como resultado, se selecciona la mejor alternativa técnica y económica para analizar en detalle en la fase de Factibilidad. Los análisis se centran en esta fase en las estimaciones de inversiones, costes y de ingresos tomados o bien de información secundaria debidamente actualizada o primaria de alto nivel (o bajo detalle de análisis).

Si la fase de Prefactibilidad concluye en la conveniencia de seguir adelante con el análisis y configuración del proyecto, en la fase de Factibilidad se cuantifican de forma más precisa los beneficios y costos del proyecto, con base en el análisis del mismo a nivel de anteproyecto o proyecto de referencia. Sobre este

estudio se determinan, además de los montos de inversión y mantenimiento, el calendario de inversiones, la viabilidad financiera y se concluye el análisis de disponibilidad presupuestaria iniciado previamente.

A lo largo de las dos fases, se desarrollan los análisis para evaluar el impacto económico y social del proyecto (Análisis Costo-Beneficio) y la conveniencia del mismo mediante esquema de APP (Valor por Dinero). Igualmente, se evalúan sus aspectos sociales, ambientales, legales y posibles indicadores de servicio a utilizar.

Es importante tener en consideración que este manual no define *per se* la viabilidad de un proyecto específico bajo modalidad de APP, sino que forma parte de un conjunto de consideraciones para tener en cuenta y que se detallan en otras guías, lineamientos y manuales aprobados por el ER. En adición a los manuales y/o lineamientos, las EPC se basarán en las disposiciones legales establecidas en la Ley No. 93 de 2019 y su reglamento.

2 MARCO GENERAL DE PROYECTOS DE APP EN PANAMÁ

2.1 Marco Legal

La modalidad de APP supone para Panamá un nuevo mecanismo de política pública para el desarrollo de infraestructuras y servicios públicos. Su marco normativo es la Ley No. 93 de 19 de septiembre de 2019, que creó el Régimen de Asociación Público-Privada para el desarrollo como incentivo a la inversión privada, al desarrollo social y a la creación de empleos, y el Reglamento APP.

La Ley No. 93 de 2019 crea un marco institucional y técnico con entidades coordinadoras y ejecutoras que tendrán la responsabilidad de planificar, coordinar y evaluar iniciativas de proyectos de APP. El Reglamento APP tiene como propósito aclarar los conceptos técnicos desarrollados por la Ley No. 93 de 2019 y servir como guía procedimental para la evaluación, estructuración, licitación y seguimiento de proyectos de APP, cumpliendo así el proceso con eficiencia y responsabilidad fiscal. Además, regula los mecanismos y procedimientos para estudiar la factibilidad de los proyectos, desde fases iniciales o de Prefactibilidad hasta etapas más avanzadas, abarcando los análisis de impacto económico-social, costo-beneficio, distribución de riesgos, indicadores de servicio, sostenibilidad técnica, financiera, legal, ambiental, entre otros.

Por otro lado, se reglamenta el Registro de APP, el cual es implementado a través de una plataforma tecnológica dinámica que facilita el seguimiento efectivo de los procesos, aprobaciones, convocatoria a licitación y control de cumplimiento de contratos; promoviendo de manera proactiva su transparencia.

2.2 Características de los proyectos de APP

Los proyectos con potencial para ejecutarse bajo la modalidad de APP se originan por iniciativa pública que presentan las EPC competentes bajo Ley No. 93 de 2019. Para poder realizarse bajo la modalidad de APP, los proyectos deberán estar alineados con el Plan Estratégico de Gobierno, y estar incluidos en el Plan Quinquenal de Inversiones o en la lista que elabore el Consejo de Gabinete como proyectos a ser considerados para su ejecución mediante la modalidad de APP. Adicional, las EPC también podrán adoptar, bajo la modalidad de APP, aquellos proyectos que la SNAPP les haya presentado por recomendación del comité consultivo al ER, en concordancia con el Reglamento APP. Será necesario que se realicen estudios preliminares basados en los elementos de elegibilidad que debe cumplir todo proyecto de APP, contemplados en el a. 27 de la Ley No. 93 de 2019, creando así un nivel de estudios previos con miras a asegurar que el proyecto tenga la calidad deseada, cubra una necesidad real, sea viable técnica, económica y financieramente, y mantenga un adecuado equilibrio entre los intereses del Estado y del Contratista APP.

Los proyectos de APP se implementan con el objetivo de generar eficiencia, a la vez que potencien la capacidad de gestión del sector privado en la provisión de servicios públicos. En este sentido, presentan

diferencias de los modelos de contratación públicos tradicionales reguladas en Panamá por la Ley No. 22 de 2006, ordenada por la Ley No. 153 de 2020.

En el modelo de contratación de obra pública tradicional, el Estado encarga la construcción a una empresa y paga el costo de la obra con sus recursos generales, provenientes de impuestos o del crédito público. Este pago se realiza a medida que se va construyendo la obra, por lo que el contratista no financia al Estado más que a corto plazo por la ejecución de cada hito de obra. El Estado asume los principales riesgos y responsabilidades durante todo el ciclo de vida del activo.

A diferencia del modelo convencional de obra pública, donde la empresa privada actúa como proveedora, en el modelo de APP el Estado encarga a una sociedad privada (Contratista APP) la construcción y/o la operación/mantenimiento de una infraestructura, debiendo aportar ésta la financiación necesaria que recuperará mediante la explotación de la misma ya sea través del cobro de una tarifa a los usuarios o de pagos del Estado.

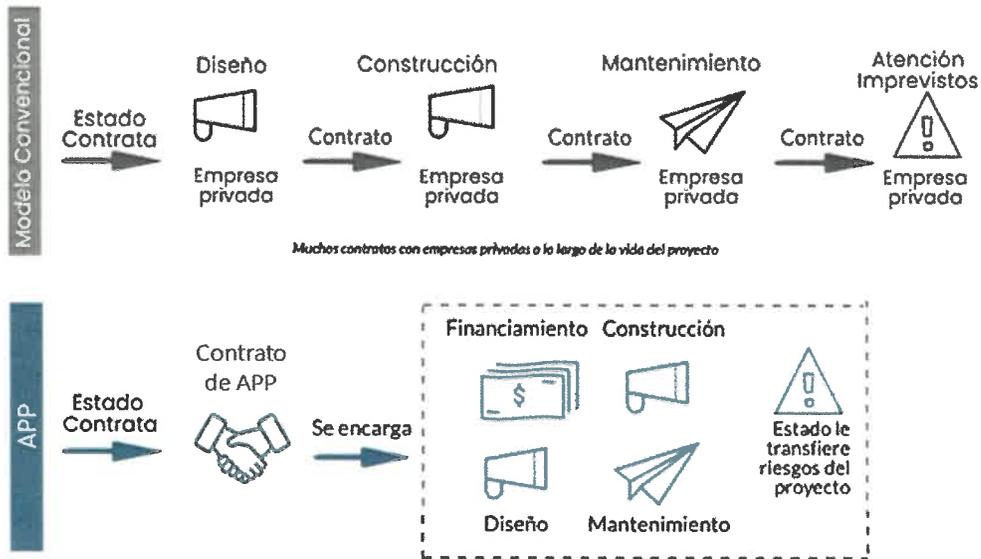
Para referirse al modelo de APP no se cuenta con una única descripción o definición estándar a nivel internacional; sin embargo, el elemento distintivo de estos esquemas pasa por incorporar una visión de largo plazo que considera en un solo contrato las diversas fases del ciclo de vida de los proyectos, con el objetivo de promover eficiencias en la provisión de servicios públicos. En esta línea, la guía “*Public-Private Partnerships: Reference Guide Version 3*”¹ desarrollada por el Banco Mundial, ofrece la siguiente definición: “Un contrato de largo plazo entre la empresa privada y una entidad del Estado para la provisión de un activo o servicio público, dentro del cual la empresa privada asume riesgos significativos y responsabilidades de gestión, con un modelo de negocio donde el pago que reciba el sector privado está ligado al desempeño del servicio de infraestructura provisto”. Al mismo tiempo, el *Global Infrastructure Hub* (GiHub, por sus siglas en inglés), en su “Herramienta de Gestión Contractual de Proyectos APP”, considera una definición similar indicando de manera explícita que esto incluye tanto proyectos *greenfield*, es decir, proyectos nuevos, como proyectos *brownfield*, es decir, aquellos que se basan en la ampliación o mejora de una infraestructura previamente existente.

En esta misma línea, la Ley No. 93 de 2019 define a las APP como modalidades de vinculación de capital privado en las que se incorporan experiencias, conocimientos, equipos, tecnología y capacidades técnicas y financieras del sector privado y se distribuyen riesgos y recursos, con el objeto de crear, desarrollar, mejorar, operar y/o mantener la infraestructura pública para el suministro de servicios públicos.

Es importante reseñar que esta forma de vinculación del capital privado mediante modalidad de APP no debe entenderse como privatización, ya que existe una relación continua del sector público con el Contratista APP y la gestión de la infraestructura se revierte a la EPC al final del plazo contractual.

¹ World Bank. 2017. *Public-Private Partnerships: Reference Guide Version 3*. Washington, DC.

Ilustración 1. Contrato APP versus Modelo Convencional de Obra Pública



Fuente: Elaboración propia.

2.3 Tipos de infraestructuras sobre los que desarrollar un proyecto de APP

Los contratos de APP permiten la construcción de diversos tipos de infraestructuras en una amplia variedad de sectores. Por infraestructura debe entenderse activos de larga duración destinados al uso público que pueden tener forma de edificios, estructuras de transporte, equipos, instalaciones o sistemas, entre otros.

El Reglamento APP, en el a. 1 del Decreto Ejecutivo No. 840 de 2020, define como infraestructuras objeto de desarrollo mediante la modalidad de APP las que se encuentren en los sectores del transporte y la logística, energía, comunicaciones, riego, infraestructura urbana en general, edificaciones públicas, vivienda social, infraestructura para servicios de esparcimiento, recreación u ocio, recolección y/o tratamiento de basura, desarrollo agrícola, administración y gestión de bienes patrimoniales o públicos del Estado incluyendo los de regímenes especiales, entre otras que sean de competencia del Gobierno Central, las entidades autónomas y semiautónomas del Sector Público No Financiero, según se define por la Ley No. 34 de 2008 de Responsabilidad Social Fiscal, a los municipios y las sociedades mercantiles en las que el Estado sea propietario, por lo menos del 51 % del capital social.

En el Régimen de APP de Panamá se excluyen de la aplicación los servicios de seguridad pública, los servicios de salud médica, los servicios de educación oficial y las concesiones de extracción de minerales metálicos. Sin embargo, se permite la provisión de infraestructuras y equipamientos, reposición, conservación y mantenimiento en infraestructuras vinculadas a estos sectores.

A modo de ejemplo, se recogen a continuación tipos de activo por sector que podrían desarrollarse bajo esquema de APP:

- Sector transporte y logística: desarrollo de autopistas, túneles, puentes; renovación y expansión de carreteras; desarrollo de líneas de alta velocidad, líneas férreas convencionales y líneas de metro; desarrollo de aeropuertos y puertos o remodelación de estos; desarrollo de aparcamientos, infraestructuras de autobús rápido (*Bus Rapid Transit*, BRT), etc.
- Sector de energía: líneas de transmisión eléctrica, gaseoductos, etc.
- Sector de comunicaciones: redes de banda ancha, líneas de fibra óptica, etc.
- Tratamiento de aguas residuales y/o tratamiento de residuos: plantas depuradoras de aguas residuales, plantas desalinizadoras, plantas de compostaje, plantas incineradoras *waste to energy*, etc.
- Desarrollo agrícola: almacenes de grano.
- Infraestructura urbana, vivienda social, edificaciones públicas: provisión de infraestructuras y equipamiento para hospitales, edificios judiciales, instalaciones escolares y prisiones. La prestación de los servicios de seguridad pública, salud médica y educación oficial no podrán ser objeto de un contrato de APP; no obstante, la provisión de infraestructuras y equipamientos, así como actividades de reposición, conservación y mantenimiento, sí podrán ser objeto de un contrato de APP en tales sectores. No podrán ser objeto de un contrato de APP las concesiones de extracción de minerales metálicos, las cuales se regirán conforme a la legislación especial aplicable, tal y como recoge el Reglamento APP, específicamente en el Decreto Ejecutivo No. 840 de 2020 en su a. 2.

2.4 Principios rectores de los proyectos de APP

Según define la Ley No. 93 de 2019, en todas las etapas vinculadas al suministro de infraestructura pública y/o servicios bajo la modalidad de APP, incluyendo, sin limitación, la evaluación, preparación, implementación y ejecución de proyectos de APP y contratos de APP, son de aplicabilidad y obligatorio cumplimiento los principios siguientes:

1. **Interés superior del Estado:** la sociedad titular del contrato de APP garantizará en todo momento que se respete y asegure el interés superior del Estado durante la ejecución del contrato de APP.
2. **Transparencia:** los procesos de selección de Contratista APP estarán abiertos a cualquier persona interesada, de acuerdo con lo establecido en la Ley No. 6 de 2002. Para tal efecto, se utilizarán los medios que indican la Ley No. 93 de 2019 y el Reglamento APP.

De acuerdo con el artículo 9, numeral 2, de la Ley No. 93 de 2019, las autoridades involucradas en proyectos de APP expedirán, a costa de los participantes en el proceso de selección de Contratista APP, copias de los documentos que reposan en los expedientes de los respectivos procesos de selección, respetando la reserva de que gocen legalmente las patentes y los privilegios.

Los actos administrativos que se expidan en la actividad contractual o con ocasión de ella, salvo los de mero trámite, se motivarán en forma detallada y precisa e igualmente lo serán los informes de evaluación precontractual, el acto de adjudicación y la declaratoria de acto desierto.

3. **Responsabilidad presupuestaria:** la EPC debe tener la capacidad de pago para adquirir y cumplir sus compromisos financieros, firmes y contingentes, que deriven de la ejecución de los contratos de APP durante toda su vigencia, sin comprometer la sostenibilidad de la prestación regular de los servicios objeto del contrato de APP correspondiente.
4. **Asignación adecuada de riesgos:** se llevará a cabo una adecuada distribución de riesgos entre el sector privado y el sector público. Los riesgos deberán ser asignados a quien esté en mejor condición para administrarlos y mitigarlos.
5. **Competencia:** los procesos de selección de Contratistas APP se efectuarán mediante un procedimiento de contratación transparente y competitivo, respetando los principios de igualdad y publicidad, con el fin de promover la participación del mayor número de agentes económicos y seleccionar al Contratista APP que pueda suministrar la infraestructura y/o servicio de la forma más eficiente, cumpliendo con los requisitos del pliego de cargos correspondiente.
6. **Fortalecimiento de instituciones a nivel nacional y local:** se implementarán mecanismos que permitan la participación y fortalecimiento de las entidades públicas sujetas a la Ley No. 93 de 2019, incluyendo los gobiernos locales, en la identificación, diseño, evaluación y fiscalización de los proyectos a ejecutarse bajo la modalidad de APP.
7. **No delegación de funciones públicas:** las funciones de fiscalización y regulación en la implementación y administración de los proyectos de APP, así como otras actividades de exclusiva competencia del Estado, no podrán delegarse al Contratista APP como parte del contrato de APP. De igual forma, en caso de proyectos de APP que involucren la construcción, operación y/o mantenimiento de infraestructuras dedicadas a prestar servicios de salud o educación, la prestación de los servicios de salud o educación, relacionados con la infraestructura correspondiente, seguirá siendo competencia exclusiva del Estado y, por tanto, no podrá ser delegada al Contratista APP.
8. **Responsabilidad fiscal:** se deberá ejercer la responsabilidad fiscal establecida en la Ley No. 34 de 2008 y su reglamento para la estructuración, celebración y administración de los contratos de APP.

9. **Integridad:** honestidad, rectitud, honradez y veracidad deberán de ser los principios por los que se rijan las conductas de quienes participan en los procesos de selección de los proyectos de APP.
10. **Valor por dinero:** es un mecanismo para determinar la elegibilidad de un proyecto de APP, procurando la combinación óptima entre los costos asumidos por el sector público para desarrollar un proyecto de infraestructura, y su aporte para cubrir satisfactoriamente las necesidades de los usuarios, de manera que la implementación del proyecto de APP a través de esta modalidad genere mayor beneficio al Estado que si se hiciera mediante otros mecanismos distintos a modalidad de APP.
11. **Enfoque de resultados:** las EPC, en el desarrollo de sus funciones, deberán adoptar las acciones que permitan la ejecución del proyecto de APP dentro de los respectivos plazos y eviten retrasos derivados de meros formalismos, así como identificar e implementar acciones orientadas a resolver la problemática que pudiera afectar los proyectos.
12. **Rendición de cuentas:** los procesos de selección y ejecución de proyectos de APP deberán incluir los mecanismos de registro, reporte, supervisión, evaluación y fiscalización que permitan un adecuado ejercicio de rendición de cuentas por parte del Contratista APP para el beneficio del usuario final.

2.5 Tipos de proyectos de APP

2.5.1 En función de su financiación

A la hora de analizar cómo se atienden las necesidades de financiación de un proyecto de APP, es preciso diferenciar dos conceptos claves: el financiamiento y el fondeo.

El financiamiento de un proyecto de APP hace referencia al volumen de dinero necesario para hacer frente a los costos de desarrollo y puesta en marcha de la infraestructura. En este sentido, el financiamiento es obtenido por el sector privado mediante deuda y capital propio.

La forma más frecuente de obtener financiamiento por deuda en proyectos de APP es mediante *project finance*. En este tipo de financiamiento la deuda está respaldada por los flujos de caja del proyecto y no por sus activos, por lo que resulta fundamental analizar en detalle estos flujos de caja para comprobar la viabilidad del proyecto. Este método permite obtener financiamiento para el desarrollo de proyectos sin recurso, o con recurso limitado, sobre los accionistas de la Sociedad de Propósito Específico (SPE) que desarrolla la infraestructura. Esto implica que, en caso de incumplimiento, la entidad prestamista no puede reclamar a los accionistas de la SPE, ya que las obligaciones de la SPE son ajenas a las obligaciones de sus socios. Sin embargo, se pueden establecer mecanismos de recurso limitado sobre los inversores.

Para poder acceder a este tipo de financiamiento, los proyectos requieren cumplir con determinadas condiciones, las cuales están especialmente relacionadas con la bancabilidad del proyecto, entendiendo como tal a la disposición de las entidades prestamistas para financiar el proyecto, lo cual se refleja en la

cuantía de los montos y condiciones de financiación. Por lo tanto, una mayor bancabilidad permite obtener fondos de mayor cuantía y/o mejores condiciones de financiación (apalancamiento, plazo de la deuda, costes, etc.). Por el contrario, si las entidades prestamistas estiman que el nivel de riesgo del proyecto no es aceptable, no ofrecerán financiamiento y el proyecto, por tanto, no será bancable.

Entre otros, podría destacarse como factores que afecten a la bancabilidad de un proyecto, las siguientes:

- Certeza de los flujos de caja que genere el proyecto para atender el servicio de la deuda. Un proyecto basado en pagos por disponibilidad tendrá, generalmente, una mayor predictibilidad que uno basado en demanda.
- Calidad crediticia o rating del Estado o Administración contratante para cumplir con sus obligaciones de pago.
- Marco legal confiable y estable.
- Solvencia técnica y calidad crediticia de los contratistas APP, para validar la capacidad de aportar capital mínimo para la ejecución del proyecto.
- Adecuada identificación, mitigación y asignación de riesgos.
- Derecho a la toma de control por parte de los prestamistas (ejecución de la prenda especial) en caso de fallo del proyecto y disponibilidad de contratistas alternativos.
- Definición precisa de un régimen de terminación anticipada del contrato de APP, estableciendo procedimientos e importes que al menos den cobertura a la deuda.
- Disponibilidad y efectividad de seguros y garantías.
- Impacto reputacional del proyecto (medioambiental y social).

De acuerdo con lo establecido en el artículo 39 de la Ley No. 93 de 19 de septiembre de 2019, el fondeo proveniente del capital de los accionistas se aportará al momento de la constitución de la SPE, donde los accionistas deberán suscribir y aportar el capital mínimo, conforme lo indicado en el pliego de cargos y en el contrato de APP.

El capital mínimo obligatorio se deberá mantener durante la vigencia del contrato de APP y deberá acreditarse mediante certificado bancario u otro mecanismo en general y objetivo que determine el pliego de cargos.

El fondeo, generalmente, se refiere a la fuente de dinero necesaria para cumplir con los compromisos que el Contratista APP debe atender por sus inversiones, costos operativos y costos de mantenimiento del proyecto. Normalmente, el fondeo proviene de pagos presupuestarios del Estado o de los cargos al usuario por el uso de la infraestructura o prestación del servicio. Un mismo proyecto puede incluir pagos presupuestarios del Estado que cubran la insuficiencia de los ingresos provenientes de los usuarios para hacer frente a las necesidades de financiación del proyecto. Los gobiernos pueden también utilizar fuentes más específicas de fondeo, como la captura de valor del suelo (mejoras en las valoraciones de activos inmobiliarios como consecuencia de la realización de una infraestructura).

Los compromisos asumidos por el Estado pueden corresponder a compromisos firmes como contraprestación al Contratista APP por las inversiones y prestación de los servicios o compromisos contingentes por riesgos retenidos.

- Los compromisos firmes se definen en la Ley No. 93 de 2019 como *obligaciones firmes de pago a cargo de la entidad pública contratante en contraprestación al contratista APP por las inversiones y prestación de los servicios, conforme a lo establecido en el contrato de APP*. Según la estructura que se adopte en el contrato de APP, estos pueden ser por ejemplo pagos por disponibilidad, pago por demanda (peajes sombra), y/o subsidios de capital.
- Los compromisos contingentes se definen en la Ley No. 93 de 2019 como *aquellos aseguramientos estipulados en el contrato de APP que potencialmente pueden generar obligaciones de pago a cargo de la entidad pública contratante cuando ocurran los eventos específicos de riesgo que establezca el contrato de APP*.

A continuación, se muestran ejemplos de compromisos contingentes:

- Garantías sobre variables de riesgos particulares para compensar a la parte privada por una pérdida de ingresos, en caso de que dicha variable se desvíe de un nivel especificado mediante contrato. Por ejemplo, esto podría incluir garantías sobre la demanda que permanezcan sobre un nivel especificado (como puede ser el caso de un ingreso mínimo garantizado).
- Cláusulas de compensación, como puede ser un compromiso para compensar a la parte privada por daños o pérdidas causados por ciertos eventos de fuerza mayor específicos y no asegurables.
- Cancelación de compromisos de pago en caso de que el contrato se cancele, debido a un incumplimiento de pagos de la parte pública o privada. El importe de la compensación puede depender de las circunstancias que hayan generado la falta de pago.

Según el origen de los fondos a largo plazo para cubrir los compromisos del proyecto, los proyectos de APP se clasifican de la siguiente manera, según su financiamiento: autofinanciados y cofinanciados.

1. **Autofinanciados:** aquellos proyectos en que todos los costos del proyecto se recuperan con los ingresos percibidos por el contratista APP encargado de proveer la infraestructura o servicio público, mediante el cobro de las tarifas, precios, peajes, cuotas o cargos en general cobrados directamente al usuario final durante la vigencia del contrato de APP, que le permitan al contratista APP obtener una rentabilidad financiera adecuada al riesgo asumido, según se determine en el contrato de APP y en el pliego de cargos correspondiente.

A pesar de contar con capacidad propia de generación de ingresos suficientes, los proyectos **autofinanciados** pueden requerir (y es lo más habitual) de garantías contingentes para cubrir determinados riesgos que no puedan ser totalmente transferibles al Contratista APP. Los más comunes son los pasivos contingentes asociados al riesgo de demanda (para el caso en que la demanda no alcance los niveles previstos al definir la viabilidad del proyecto, cuando el sector

público habilita algún tipo de ingresos mínimo garantizado), expropiaciones, trámites ambientales, entre otros.

Con base en las facultades que el a. 11 de la Ley No. 93 de 2019 otorga al ER, para establecer los criterios de análisis sobre la identificación, selección y priorización de los proyectos de APP y la conveniencia y oportunidad de contratación bajo la modalidad de APP, así como para aprobar las normas, directrices de asignación de riesgos, otorgamiento de garantías, los pliegos de cargos que propongan las EPC y el texto del contrato de APP del proyecto a licitarse, y autorizarles a iniciar el proceso de licitación del proyecto de APP correspondiente, los proyectos **autofinanciados** podrán admitir compromisos contingentes, este porcentaje deberá ser verificado acorde al Reglamento APP vigente.

Cofinanciados: aquellos proyectos en que, para la sostenibilidad económica del proyecto durante toda o parte de la vigencia del contrato de APP, se requieran recursos financieros del Estado en forma de transferencias, garantías no financieras o ambas, que impliquen la asunción de compromisos firmes o contingentes por parte de la entidad pública contratante, según se haya establecido en el pliego de cargos, ya sea por ausencia de pagos del usuario final o porque, existiendo, no sean suficientes para cubrir los costos del proyecto.

En términos de lo referido en el a. 12 del Decreto Ejecutivo No. 840 de 2020, se considerarán recursos financieros a aquellos activos tales como dinero, líneas de crédito o similares, de alta liquidez o posibilidad de convertirse en dinero.

De acuerdo con lo anterior, al implementar el esquema de cofinanciamiento mediante el empleo de dinero, dichos recursos serán considerados como recursos provenientes del presupuesto general del Estado o, en su caso, del presupuesto de las entidades autónomas o semiautónomas, municipales o de otros fondos públicos, según lo referido en el a. 19 del ordenamiento antes referido. Dichos aportes se tomarán en cuenta para la verificación de los límites establecidos en el a. 18 de la Ley so. 93 de 2019.

Es importante destacar que en los a. 12 y 19 del Decreto Ejecutivo No. 840 de 2020 no se considera cofinanciamiento el aporte de ciertos recursos, los cuales para fines del a. 18 de la Ley No. 93 de 2019 no serán considerados para su cómputo.

En este contexto, no se consideran, para efectos de calificar como APP **cofinanciada**:

- a) La cesión en uso, en usufructo o bajo cualquier figura similar, de la infraestructura o inmuebles preexistentes, siempre que no exista transferencia de propiedad y estén directamente vinculados al proyecto.
- b) los gastos y costos derivados de las adquisiciones y expropiaciones de inmuebles para la ejecución de infraestructura pública, remociones, reubicaciones o reasentamientos, liberación

de servidumbres y/o saneamiento de predios, incluso cuando dichas labores sean encargadas al Contratista APP en el respectivo contrato de APP; y

- c) Los pagos que realicen al contratista APP, los usuarios o beneficiarios de los bienes y servicios por concepto de peajes, precios o tarifas, ya sean cobrados directamente a los usuarios o indirectamente a través de empresas, incluyendo aquellas de titularidad del Estado o entidades del mismo, o vehículos jurídicos dispuestos a ese fin, para su posterior entrega al contratista APP, en el marco del contrato de Asociación Público-Privada.

De forma adicional, las EPC pueden decidir establecer un proyecto como **cofinanciado** incluso si el mismo, de forma autónoma, es económicamente viable. Por ejemplo, en aquellos casos en los que se quiera mantener el precio del servicio por razones de índole social, para mejorar la bancabilidad de aquellos proyectos muy grandes o de muy alto riesgo, etc.

2.5.2 En función del tipo de Infraestructura

Atendiendo al uso pasado del emplazamiento donde se va a desarrollar la infraestructura, el proyecto de APP puede ser clasificado como *greenfield* o *brownfield*².

1. Proyectos *greenfield*: con este concepto se hace referencia a aquellos proyectos que son desarrollados en áreas donde no existen infraestructuras previas, por lo que no se requieren inversiones en obras de ampliación o mejora de las infraestructuras preexistentes o, en caso de existir, estas infraestructuras no responden al objetivo del nuevo proyecto que se quiere desarrollar.
2. Proyectos *brownfield*: al contrario que los proyectos *greenfield*, este tipo de proyectos son desarrollados en áreas donde previamente existen infraestructuras que requieren de inversiones en obras de ampliación o mejora.

2.5.3 En función del objeto del contrato de APP

Una característica central de un contrato de APP es que incorpora múltiples fases o funciones del ciclo de vida de una infraestructura o de un servicio público. No obstante, las funciones de las que es responsable la parte privada varían y pueden depender del tipo de activo o servicio del que se trate. Entre las funciones más usuales, se encuentran las siguientes:

- Diseño o ingeniería del proyecto desde el concepto inicial y los requisitos de resultados hasta las especificaciones de diseño listas para la construcción.
- Construcción o rehabilitación de activos de infraestructura nuevos o ya existentes.
- Financiamiento de la inversión inicial.

² Términos del *Global Infrastructure Hub* (GiHub, por sus siglas en inglés), en su "Herramienta de Gestión Contractual de Proyectos APP".

- Mantenimiento de un activo de infraestructura de acuerdo con un estándar especificado mientras dure el contrato, aspecto clave de los contratos de APP.
- Operación del activo subyacente o del servicio asociado, que dependerá de su naturaleza:
 - La operación técnica de un activo y el suministro de un servicio básico a un comprador gubernamental, por ejemplo, una planta de tratamiento de agua.
 - La prestación de servicios de apoyo, con el organismo gubernamental responsable de brindar el servicio público a los usuarios, por ejemplo, una APP para la construcción de una escuela que incluya servicios de limpieza.

A continuación, se recogen ejemplos de APP de construcción o mejora de infraestructura:

- Un contrato que incluya la construcción, financiamiento, operación y mantenimiento de varias líneas férreas de pasajeros, donde los ingresos provengan del cobro a los propios usuarios finales del servicio y, además, de pagos realizados por la entidad pública durante las fases de construcción y operación.
- Un contrato para la adquisición y mantenimiento de material rodante y operación del servicio de una línea férrea por parte del Contratista APP. En este sentido, la infraestructura de la línea férrea quedaría fuera del proyecto de APP.
- Un contrato que englobe el diseño, construcción, financiamiento, operación y mantenimiento de una autopista donde los ingresos provengan únicamente del cobro de peaje a los usuarios.
- Un contrato que incluya la construcción, financiamiento y operación de una planta de tratamiento de residuos sólidos, que reciba pago presupuestario de la entidad pública. Al final del contrato de APP, la gestión de la planta se revierte a la EPC correspondiente.

A continuación, se citan algunos ejemplos de APP de servicio público:

- Un contrato que incluya la gestión del alumbrado público de una ciudad, donde el Contratista APP recibe pagos fijos por parte de la entidad pública sujetos a deducciones por incumplimiento de los niveles de servicio exigidos.
- Un contrato de O&M de una autopista, donde el Contratista APP se encargue del cobro de peaje a los usuarios y del mantenimiento de la vía.
- Un contrato de gestión del sistema BRT (*Bus Rapid Transit*) de una ciudad, en el cual el Contratista APP es el encargado de operar el servicio de autobuses y mantener los activos. En este caso, los ingresos provienen del cobro al usuario final de una tarifa fijada por la entidad pública correspondiente, a la que se le suma un subsidio.

2.6 Estructura contractual típica de un contrato de APP

Al objeto de explicar la estructura básica de un contrato de APP con financiamiento privado, se recoge a continuación un detalle de los principales intervinientes, sus relaciones contractuales y los flujos de caja que delimitan el desarrollo del proyecto de APP.

En un contrato tipo de APP (DBFOM³ en su más amplia acepción) participan los siguientes actores:

1. Entidad Pública Contratante (EPC).
2. Contratista APP o Adjudicatario (SPE).
3. Accionistas (Capital).
4. Acreedores (Deuda).
5. Contratista de diseño y construcción: el Contratista APP busca mitigar el riesgo de construcción y diseño mediante un contrato con un tercero.
6. Contratista de operación y mantenimiento: el Contratista APP busca mitigar el riesgo de operación y mantenimiento mediante un contrato con un tercero.
7. Usuarios
8. Fiduciaria.
9. Otros grupos interesados.

Ilustración 1. Estructura contractual ilustrativa de un proyecto de APP



En esta estructura, el factor principal es el contrato de APP firmado por la EPC y el adjudicatario (Contratista APP). La Ley No. 93 de 2019 exige al Contratista APP actuar a través de una SPE, que es

³ El Contratista APP está encargado de diseñar, construir, financiar, operar y mantener la infraestructura (*Design-Build-Finance-Operate-Maintain*).

financiada por una combinación de fondos propios del inversor y financiamiento ajeno o deuda que aportan los bancos, organismos multilaterales y el mercado de capitales.

Por norma general, el Contratista APP suscribe contratos con agentes de construcción, de operación y mantenimiento para poder llevar a cabo todas las fases del proyecto (diseño, financiamiento, construcción, mejora, operación y mantenimiento de la infraestructura). Estos contratos trasladan los riesgos de construcción y de operación a los subcontratistas, facilitando el financiamiento del Contratista APP.

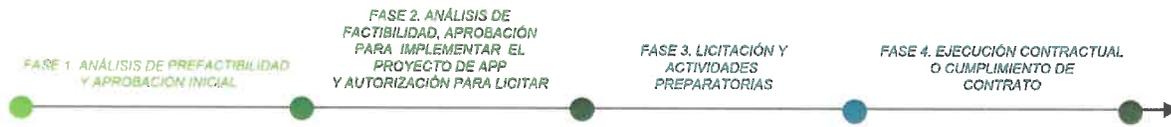
Esta estructura atiende a la modalidad contractual típica que presentan los proyectos de APP (DBFO o DBFOM). Sin embargo, la misma puede verse modificada debido a las distintas características del proyecto en cuestión. A continuación, se recogen ejemplos ilustrativos de modificaciones que afectan a la estructura y alcance de proyectos de APP en el sector transporte:

- Un proyecto de APP para la gestión del transporte público puede incluir la adquisición de la flota de autobuses, la construcción de los talleres y cocheras, la operación y mantenimiento de todo el sistema o incluir únicamente determinados servicios de gestión dirigidos a facilitar la prestación del servicio (cobro de tarifa).
- Un proyecto de APP en el sector transporte, por su parte, puede englobar el diseño, la construcción, operación y mantenimiento de toda la infraestructura, únicamente el desarrollo de la infraestructura y su mantenimiento; mientras que la operación (cobro de peaje) puede ser llevada a cabo por una empresa pública ajena o por otro operador distinto al Contratista APP a través de la externalización del servicio.

3 CICLO DE VIDA DE UN PROYECTO DE APP

El ciclo de vida de un proyecto de APP, recogido en el Reglamento APP, comprende desde su origen hasta la ejecución y posterior reversión a la EPC, una vez finalizado el plazo de ejecución del proyecto.

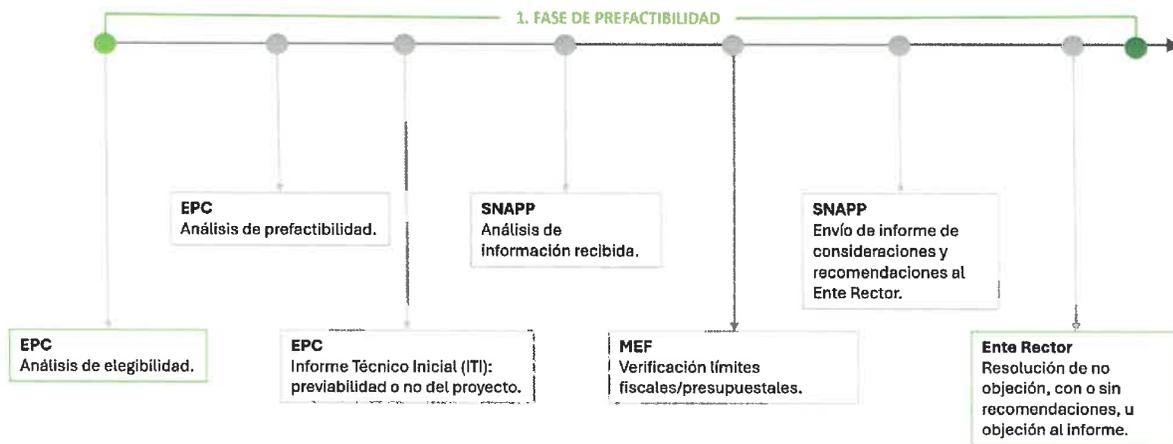
Ilustración 2. Ciclo de vida de un proyecto de APP



En este capítulo, se explican los procesos de las distintas fases del ciclo de vida del proyecto, junto a las entidades públicas participantes y los documentos exigidos en cada punto, y se identifican y describen las actividades necesarias para el desarrollo y ejecución del proyecto.

3.1 Fase 1. Análisis de Prefactibilidad y aprobación inicial

Ilustración 3. Ruta crítica de la fase de Prefactibilidad



1. La EPC identifica el proyecto susceptible de ser implementado como APP y desarrolla un análisis de elegibilidad, que determina si el proyecto cumple con los requisitos mínimos necesarios para ser desarrollado como APP.
2. La EPC desarrolla el resto del análisis de Prefactibilidad y elabora el ITI. Si el proyecto resulta viable, lo remitirá a la SNAPP para consideración del ER.

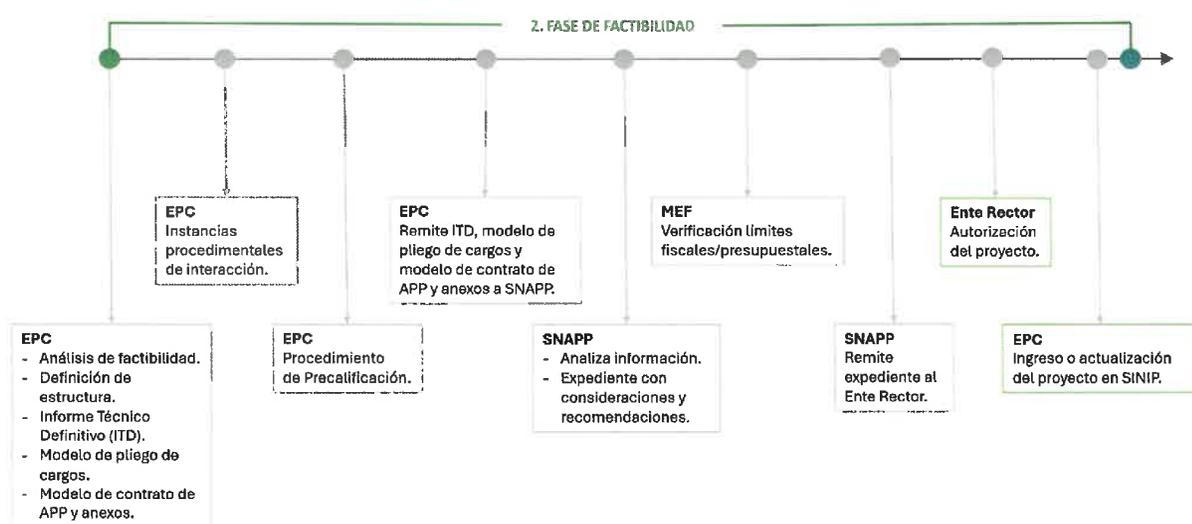
De forma previa o simultánea al desarrollo del análisis de Prefactibilidad, la EPC podrá convocar a los interesados a participar en instancias preparatorias para brindar su retroalimentación.

3. La SNAPP analiza la información recibida y confecciona un expediente donde incluye sus posibles consideraciones y recomendaciones. Tiene un plazo máximo de 45 días hábiles para emitir su informe al ER. En caso de que la información para la fase de Prefactibilidad no estuviera completa, conforme con los requisitos mínimos exigidos por la Ley, la SNAPP devolverá el expediente a la EPC para la subsanación correspondiente y se suspenderá el plazo para la emisión de informe. Reingresado el documento, continuará el plazo para emitir consideraciones y recomendaciones para el Ente Rector.
4. De forma simultánea a la elaboración de este informe, la SNAPP recaba la opinión del MEF para verificar si el proyecto cumple en esta fase inicial con los límites fiscales y presupuestales para autorizar el desarrollo del proyecto. El MEF tiene un plazo máximo de 15 días hábiles para comunicar a la SNAPP su no objeción u objeción justificada y documentada.
5. La SNAPP emite al ER el expediente elaborado, en el cual incluye la opinión del MEF.
6. El ER evalúa el ITI. Tiene un plazo máximo de 30 días hábiles para emitir su pronunciamiento, que podrá ser a) aprobación mediante su no objeción inicial del proyecto, b) no objeción del proyecto con requerimiento de modificaciones a tener en cuenta para el análisis de Factibilidad, c) objeción de la solicitud presentada. En este último caso, la EPC podrá presentar nuevamente el proyecto tras haber subsanado los requerimientos planteados.

Es necesario tener en cuenta que los plazos previstos en la fase de Prefactibilidad podrán ser ampliados por razones fundadas, considerando las circunstancias y particularidades de cada caso.

3.2 Fase 2. Análisis de Factibilidad, aprobación para implementar el proyecto de APP y autorización para licitar

Ilustración 4. Ruta crítica de la fase de Factibilidad



1. Tras la aprobación o no objeción del ER en la fase anterior, la EPC realiza el análisis de Factibilidad y, a partir de sus resultados, define la estructura del proyecto y elabora el ITD. Además, debe elaborar los modelos de pliego de cargos de precalificación y/o licitación, contrato de APP y sus correspondientes anexos.
2. La EPC podrá implementar instancias previas de interacción con potenciales participantes, tales como llamados a expresión de interés, apertura y gestión de sala de datos con información disponible para los interesados, etc. Este proceso se realiza con carácter previo al proceso de precalificación y/o licitación habilitada.

De forma previa a la entrega del ITD, si el ER así lo autoriza, se puede iniciar un proceso de precalificación de proponentes dirigido a verificar que los mismos cumplen con los aspectos jurídicos, capacidad financiera y técnica, experiencia y resultados requeridos en otros proyectos encargados en el pasado. De acuerdo con el a. 26 del Decreto Ejecutivo No. 840 de 2020, podrá preverse en el pliego de cargos correspondiente, que solo aquellos que hubieren participado en la instancia de precalificación y cumplido con los requisitos mínimos obligatorios podrán presentar ofertas en el procedimiento de licitación. La verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en el pliego de cargos se llevará a cabo por la Comisión Evaluadora de la precalificación.

3. La EPC remite el ITD, junto con el modelo de Pliego de Cargos de Licitación y el modelo de contrato de APP y sus anexos a la SNAPP para consideración del ER.
4. La SNAPP analiza la información recibida y confecciona un expediente, donde incluye sus posibles consideraciones y recomendaciones. Tiene un plazo máximo de hasta 60 días hábiles para emitir su informe al ER. En caso de que la información para la fase de factibilidad no estuviera completa, conforme a los requisitos mínimos exigidos por la Ley, la Secretaría Nacional de APP devolverá el expediente a la entidad pública contratante para la subsanación correspondiente y se suspenderá el plazo para la emisión de informe. Reingresado el documento continuará el plazo para emitir consideraciones y recomendaciones para el ente rector.”
5. De forma simultánea a la elaboración de este informe, la SNAPP recaba la opinión del MEF para verificar si el proyecto cumple en su formulación final con los límites fiscales y presupuestales para autorizar el desarrollo del proyecto. El MEF tiene un plazo máximo de 20 días hábiles para comunicar a la SNAPP su no objeción u objeción justificada respecto a que el proyecto, en su formulación final, cumpla con los límites fiscales/presupuestales inicialmente planteados.
6. La SNAPP emite al ER el expediente elaborado, en el cual incluye la opinión del MEF.
7. El ER evalúa el ITD, y los demás documentos que lo componen, y dispone de un plazo de 30 días hábiles para emitir su pronunciamiento, que podrá ser a) autorización del proyecto y su documentación exigida para avanzar hacia la siguiente fase de licitación, b) autorización con requerimiento de modificaciones a la estructura del proyecto y/o la documentación de licitación

o c) rechazo de la solicitud presentada por la EPC, en cuyo caso, podrá ser nuevamente presentado por esta si procediere a realizar las modificaciones requeridas.

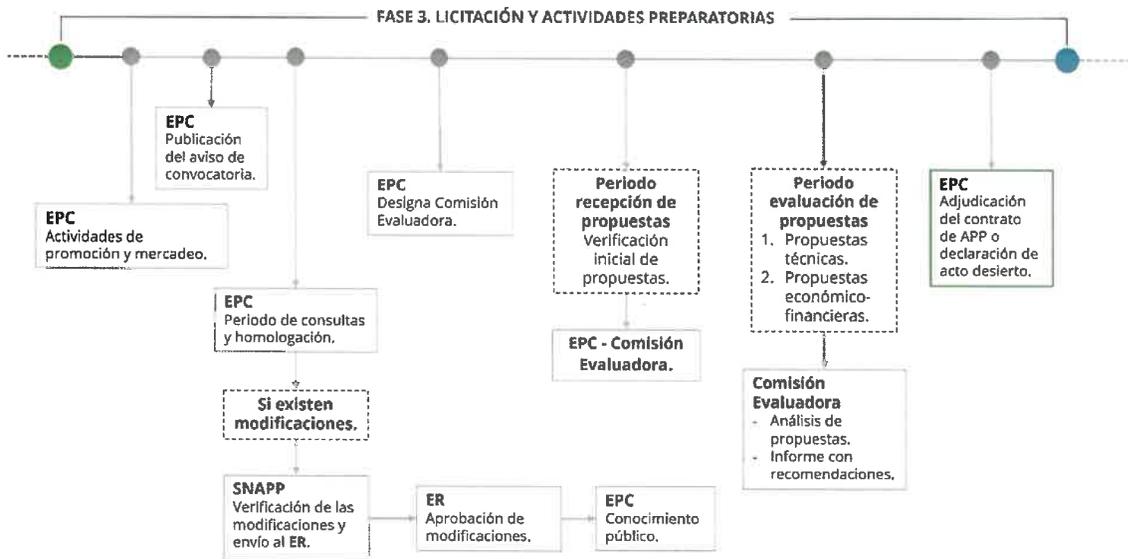
El ER podrá requerir a la EPC la subsanación de fallas, errores o incumplimientos detectados al analizar la información presentada.

8. De forma previa a iniciar la fase de licitación, la EPC debe ingresar el proyecto en el Banco de Proyecto del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP) o realizar las actualizaciones que correspondan en caso de que el proyecto haya sido previamente ingresado en el banco de proyectos.

Es necesario tener en cuenta que los plazos previstos en la fase de Factibilidad podrán ser ampliados por razones fundadas, considerando las circunstancias y particularidades de cada caso.

3.3 Fase 3. Licitación y actividades preparatorias

Ilustración 5. Ruta crítica de la fase de licitación y actividades preparatorias



1. Con la autorización del ER, se produce la apertura del proceso de licitación y la publicación del pliego de cargos.
2. La EPC inicia las actividades preparatorias del proceso licitatorio. En esta fase, la EPC realiza actividades de promoción y mercadeo del proyecto, para lo cual podrá ser acompañada por la SNAPP, con el fin de promover la máxima competencia posible en los procesos de licitación.
3. Antes de la presentación de propuestas de proyectos, se abre un periodo de consultas en el que podrán participar los posibles licitadores. La EPC recibirá y responderá a dichas consultas dentro del plazo señalado en el pliego de cargos.
 - 3.1. En caso de que se considere necesario realizar modificaciones al pliego de cargos, estas propuestas de ajustes deben ser validadas por el ER, previa revisión por la SNAPP.
 - 3.2. La SNAPP comprobará que estas modificaciones cumplen con los lineamientos y decisiones del ER y presentará sus consideraciones al ER, el cual decidirá sobre su aprobación.
 - 3.3. En caso de aprobarse, estas modificaciones se formalizarán a través de una adenda al pliego de cargos y la EPC las pondrá en conocimiento público a través del portal electrónico del ER, con una antelación no menor de 10 días hábiles a la fecha de presentación de propuestas.

- 3.4. En caso de que por algún impedimento la EPC no pueda publicar el aviso de modificación al pliego de cargos en el portal electrónico del ER, la EPC deberá publicar este aviso en un diario de circulación nacional, en dos ediciones seguidas en días distintos.
- 3.5. Tras la presentación de estas consultas, la EPC realizará una reunión de homologación, conforme a los requisitos establecidos en la Ley No. 22 de 2006.
4. De forma previa a la recepción de propuestas, la EPC designa la Comisión Evaluadora.
5. La EPC recibirá las propuestas técnicas y económicas conforme con lo recogido en el pliego de cargos y no se admitirán propuestas vencida la hora y el plazo previsto.
 - 5.1. Vencido el plazo para la entrega de las propuestas, la EPC procederá a abrir la propuesta técnica y la propuesta económica, con excepción del sobre interno que incluya la variable de adjudicación ofertada de cada uno de los proponentes, en presencia de estos, en el orden en que fueron recibidas, las cuales se darán a conocer públicamente.
 - 5.2. El servidor público de la EPC que esté autorizado para presidir el acto verificará la fianza de propuesta y rechazará de plano toda propuesta que no esté acompañada de la fianza propuesta. Igualmente, se rechazarán las propuestas acompañadas por fianzas con montos o vigencias inferiores a los establecidos en el pliego de cargos.
 - 5.3. La EPC, junto a la Comisión Evaluadora, que será invitada al acto de recepción de propuestas, efectuarán una verificación general de la documentación incluida en la propuesta técnica y la propuesta económica. En caso de detectarse errores subsanables de conformidad a lo previsto a tales efectos en el pliego de cargos, el proponente tendrá un plazo de cinco (5) días hábiles para subsanarlos, contados a partir de la fecha de entrega de propuestas.

Esta verificación de la documentación presentada constituye una instancia previa de comprobación, que no implicará que la EPC acepte y reconozca como válida las propuestas recibidas y/o documentación en ellas contenida, por cuanto todo ello quedará sujeto a la posterior revisión y análisis detallados por la Comisión Evaluadora.

El proponente es el único responsable en cuanto a la presentación de los documentos en su propuesta, por lo que, en caso de que la EPC no detectare algún error subsanable, se entenderá que el proponente perdió su oportunidad de subsanar. La entidad licitante dejará constancia de las subsanaciones en el expediente de licitación.

Una vez conocidas las propuestas, quien presida el acto preparará un acta que se adjuntará al expediente. En este expediente, se dejará constancia de:

- todas las propuestas admitidas o rechazadas en el orden en el que hayan sido presentadas;

- los valores y montos contenidos en la documentación presentada dentro de la propuesta económica, excluyendo el sobre de la oferta económica, que será abierto en una instancia posterior;
- el nombre de los proponentes en el acto;
- los proponentes rechazados que hayan solicitado la devolución de la correspondiente fianza propuesta;
- el nombre y el cargo de los servidores públicos que hayan participado en el acto de presentación de propuestas;
- el nombre y cargo de los particulares que hayan intervenido en representación de los proponentes; y
- los reclamos o incidencias ocurridos en el desarrollo del acto.

El acta será de conocimiento inmediato de los presentes en el acto y será publicada en el portal electrónico del ER en un periodo no mayor de tres (3) días hábiles desde la culminación del acto. Los proponentes podrán interponer reclamos sujetos a los plazos y procedimiento que establece el Texto Único de la Ley No. 22 de 2006.

La EPC podrá convocar para este acto a un notario público, para que dé fe pública de lo actuado. Los sobres con las ofertas económicas se llevarán y mantendrán cerrados, sellados y custodiados por la EPC hasta que se concluya la evaluación de las propuestas técnicas y se proceda a su apertura conforme al procedimiento establecido en la Ley No. 93 de 2019 y el Reglamento APP.

Concluido el acto de recepción de propuestas, dicha acta, junto a las propuestas presentadas, se unirá al expediente, incluso las propuestas que se hubieran rechazado, así como las fianzas de propuesta correspondientes, a menos que los proponentes rechazados soliciten su devolución, entendiéndose con ello que renuncian a toda reclamación sobre la adjudicación del acto público de selección del Contratista APP. Las propuestas serán publicadas, salvo los documentos catalogados como de reserva en el pliego de cargos.

5.4. En la etapa de evaluación de propuestas, dentro del plazo máximo establecido a los efectos en el pliego de cargos, la Comisión Evaluadora procederá a la evaluación en primera instancia de las propuestas técnicas presentadas, con el objetivo de determinar si las mismas cumplen o no cumplen con los requisitos previstos para su admisibilidad. En caso de no cumplirlas, la propuesta se descalifica, sin perjuicio de la posibilidad de las aclaraciones y/o las explicaciones que ésta estime indispensables sobre la documentación presentada, conforme al régimen que a tales efectos prevea el pliego de cargos, la Ley y el presente reglamento.

5.5. Se procederá a la evaluación de propuestas económicas, únicamente de aquellos proponentes a cuyo respecto se hubiere verificado el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad y sus correspondientes propuestas técnicas. A tales efectos, se convocará a

los proponentes respectivos a un acto de apertura de sus sobres de oferta económica, conteniendo el valor de oferta económica propuesto (variable de adjudicación). Las ofertas económicas que no se evaluaron por incumplimiento de los requisitos de la propuesta técnica se archivarán cerradas con el resto de las propuestas, a menos que los proponentes rechazados soliciten su devolución, entendiéndose con ello que renuncian a toda reclamación sobre la adjudicación del acto público de selección del contratista APP.

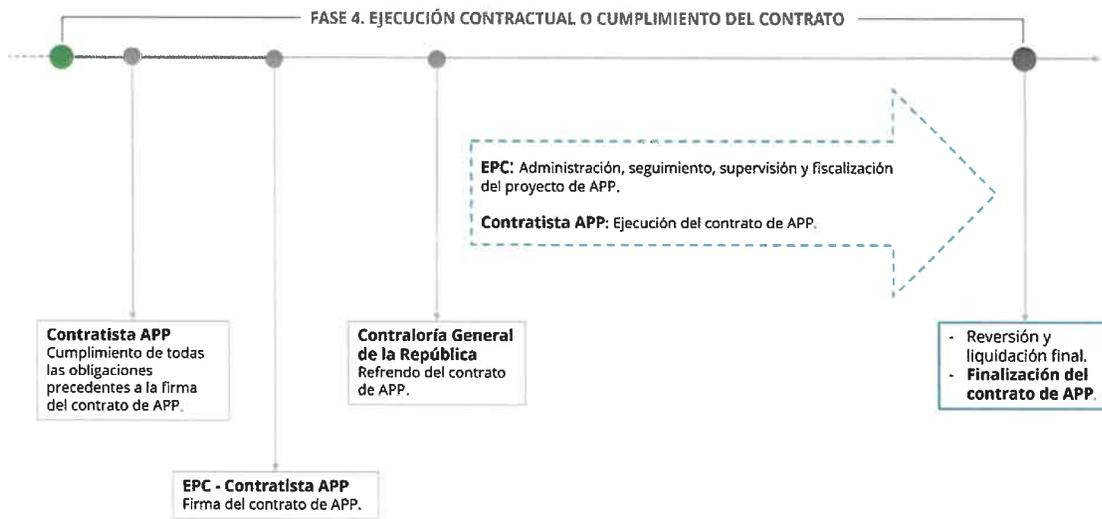
Se descalificarán aquellas propuestas económicas cuyas propuestas de valor de oferta económica no cumplan con los términos y condiciones previstos en el pliego de cargos.

El periodo de evaluación de propuestas por parte de la Comisión Evaluadora será máximo de hasta 30 días hábiles para rendir su informe, contado a partir de la fecha establecida en el pliego de cargos, con derecho a una sola prórroga por un periodo adicional de hasta 30 días hábiles a solicitud de la Comisión Evaluadora a la EPC. Cuando la complejidad del proyecto lo amerite, el pliego de cargo aprobado por el ER podrá establecer un plazo distinto al indicado.

- 5.6. Al terminar la etapa de evaluación de propuestas, la Comisión Evaluadora emite un informe a la EPC en el que detalla el resultado de su análisis y recoge las propuestas descalificadas por el incumplimiento de los requisitos mínimos obligatorios exigidos en el pliego de cargos. Este informe incluye, a su vez, sus recomendaciones sobre la adjudicación o declaración del acto desierto.
- 5.7. El informe de la Comisión Evaluadora, incluyendo la calificación de cada propuesta, se publicará obligatoriamente en el portal electrónico del ER y en el medio de comunicación establecido en el pliego de cargos. Este informe estará disponible ese mismo día en formato electrónico o en copia impresa para los participantes que la soliciten.
- 5.8. Los participantes tendrán un plazo de hasta 10 días hábiles para hacer observaciones al informe de la Comisión Evaluadora, las cuales se unirán al expediente. El plazo de respuesta a dichas observaciones será acorde con el plazo previsto en la Ley No. 22 de 2006 para la atención de reclamaciones.
- 5.9. Al terminar este plazo, la EPC adjudica el proyecto o declara el acto desierto en un plazo máximo de diez días hábiles. El proyecto se adjudica al proponente que haya cumplido con los requisitos técnicos, los requisitos mínimos obligatorios y presente la oferta económica más conveniente para la EPC.

3.4 Fase 4. Ejecución contractual o cumplimiento del contrato

Ilustración 6. Ruta crítica de la fase de ejecución contractual o cumplimiento del contrato



1. El Contratista APP constituye la SPE, presenta la carta compromiso de aceptación por parte de la entidad fiduciaria y el cumplimiento de todas las obligaciones precedentes a la firma del Contrato de APP.
2. Se produce la firma del contrato entre la EPC y el Contratista APP.
3. Se realiza el refrendo del contrato de APP por la Contraloría General de la República.
4. La EPC emite la orden para la puesta en marcha del contrato.
5. La EPC asume las actividades de administración, seguimiento, supervisión y fiscalización del cumplimiento del contrato.
6. La EPC aprueba el proyecto ejecutivo y los contratos de financiación que presenta el Contratista APP.
7. El Contratista APP ejecuta las actividades propias del contrato.
8. El contrato culmina con la reversión y liquidación final del proyecto.

4 INFORMES NECESARIOS PARA LA APROBACIÓN DE UN PROYECTO DE APP

El a. 27 de la Ley No. 93 de 2019 recoge el contenido mínimo necesario para la elegibilidad y aprobación como APP de las propuestas de proyectos que se presenten. En la fase de Prefactibilidad se deberá presentar para aprobación del ER el Informe Técnico Inicial (ITI) y en fase de Factibilidad, el Informe Técnico Definitivo (ITD) junto con el modelo de Pliego de Cargos de Licitación y el modelo de contrato de APP y sus anexos.

Se recoge la estructura mínima que deberían presentar tanto el ITI como el ITD, sin perjuicio de que se puedan incluir otros elementos adicionales a los aquí presentados:

- 1) Portada
- 2) Resumen ejecutivo
- 3) Descripción y necesidades del proyecto
- 4) Análisis Técnico: Análisis de las inversiones, costos y demás especificaciones técnicas básicas.
- 5) Análisis Socioambiental
- 6) Análisis Costo-Beneficio
- 7) Análisis de Riesgos
- 8) Indicadores de Servicio
- 9) Estudio de Sostenibilidad y Factibilidad
- 10) Análisis de Aspectos Legales
- 11) Valor por Dinero
- 12) Conclusiones
- 13) Bibliografía

En el Anexo I se incluye un listado con toda la información de la que debe disponer la EPC para desarrollar estos informes.

A continuación, se describe de forma resumida el contenido que debe recoger cada uno de estos elementos y se hace referencia a su Manual correspondiente:

- Portada: portada del informe técnico debe incluir el siguiente contenido tanto en el ITI como en el ITD:
 - Nombre del proyecto
 - EPC
 - Título del informe
 - Fecha
 - Asesor Estructurador

- Resumen ejecutivo: el resumen ejecutivo debe incluir el siguiente contenido tanto en el ITI como en el ITD:
 - Descripción del rol de la EPC
 - Descripción general del proyecto
 - Finalidad del proyecto
 - Antecedente de viabilidad del proyecto
 - Análisis precedentes
 - Beneficios globales
 - Análisis general y sustento del proyecto para llegar a ser considerado como APP y tipo de financiamiento propuesto (cofinanciado o autofinanciado)
 - Mención general de criterios de elegibilidad
 - Cumplimiento global de la iniciativa dentro de la Ley No. 93 y su reglamento.
 - Cumplimiento de condiciones precedentes (criterios mínimos)

- Descripción y justificación de la necesidad del proyecto: resulta fundamental que la EPC describa el alcance del proyecto, los objetivos buscados y la situación actual que justifiquen la necesidad de desarrollar el proyecto. La descripción y necesidad del proyecto debe incluir el siguiente contenido tanto en el ITI como en el ITD:
 - Introducción
 - Alcance del Proyecto
 - Objetivos del Proyecto:
 - Objetivo General
 - Objetivos Específicos
 - Plan Quinquenal de Inversiones
 - Modelo de Negocio Preliminar:
 - Etapas de desarrollo
 - Conclusiones

- Análisis Técnico, incluirá Análisis de las inversiones, costos y demás especificaciones técnicas básicas, lo cual permite identificar y definir los principales aspectos técnicos aplicables al proyecto, especialmente aquellas especificaciones concernientes al diseño, construcción, operación y mantenimiento.
 - En el ITI, la EPC realiza un análisis técnico preliminar, que debe incluir, entre otros, el estudio de demanda; la estimación de la inversión correspondiente y proyecciones de costes y la identificación de los riesgos técnicos.
 - En el ITD, la EPC realiza el análisis técnico final, que debe incluir, entre otros, el estudio de demanda; el modelo de costes detallado; el anteproyecto, donde se recojan los estándares técnicos, de ingeniería, de diseño, operación y mantenimiento; y la inclusión de otros estudios relevantes como estudio geotécnico, redes de servicios públicos, topografía, etc.

Para mayor detalle sobre el análisis y contenido a recoger tanto en el ITI como en el ITD, consultar el “Manual para la elaboración del Análisis Técnico”.

- Análisis socioambiental: refleja las consecuencias que determinadas actividades o proyectos puedan tener sobre el ambiente y la sociedad, por lo que resulta fundamental para estudiar la contribución del proyecto al bienestar de la población afectada y determinar su importancia estratégica.
 - En el ITI, la EPC identifica el área de influencia y posibles impactos ambientales y sociales que el proyecto puede representar a la población, así como otras posibles afectaciones que deriven de la ejecución del proyecto (corte de calles, servidumbres, etc.). Deberá incluir un análisis ambiental básico que determine los estudios de impacto ambiental que el proyecto requerirá para poder ejecutarse, así como del impacto ambiental esperado, mecanismos de mitigación, entre otros.
 - En el ITD, la EPC realiza la cuantificación y categorización de la población impactada y, en caso de que así corresponda, desarrolla estudios dirigidos a determinar los posibles impactos ambientales, previamente identificados. Tras esto, elabora un Plan de Gestión Ambiental, que debe contener una Matriz de Impacto Ambiental y las medidas de mitigación o compensación correspondientes.

Este análisis se recoge en detalle en el “Manual para la elaboración del Análisis Socioambiental”.

- Análisis Costo-Beneficio: permite determinar si el proyecto en cuestión impacta de forma positiva en el crecimiento económico y/o bienestar social de la población y comparar el escenario teórico de ejecutar el proyecto frente al escenario sin ejecutarlo.
 - En el ITI, la EPC realiza una estimación preliminar de los posibles beneficios y costos que el proyecto genere para la sociedad, junto a la identificación y descripción cualitativa inicial de los impactos que no han podido ser cuantificados en esta fase.
 - En el ITD, la EPC actualiza el ACB previo y desarrolla con mayor detalle la descripción de los posibles impactos cualitativos no cuantificables.

Este análisis se recoge en detalle en el “Manual para la elaboración del Análisis Costo-Beneficio”⁴.

- Análisis de Riesgos: permite identificar y transferir los riesgos del proyecto a aquella parte que esté en mejor posición para administrarlos, lo cual resulta fundamental en la estructuración de un proyecto de APP.
 - En el ITI, la EPC realiza un análisis preliminar cualitativo de los principales riesgos del proyecto e incluye la identificación, definición, asignación y valoración cualitativa de sus impactos en términos de sobrecostos y sobreplazos.

⁴ Aprobado por el Ente Rector mediante Resolución No. ER-06-L4-2023 de 11 de mayo de 2023.

- En el ITD, la EPC realiza la valoración cuantitativa de la probabilidad e impacto de los riesgos del proyecto y elabora la matriz de riesgos, que debe incluir los mecanismos para la mitigación de los mismos.

Este análisis se recoge en detalle en el “Manual para la Evaluación, Asignación y Valoración de Riesgos”⁵.

- **Indicadores de servicio:** permite monitorear el desempeño de la infraestructura y/o servicio prestado en cuestión, lo cual constituye un factor crítico para el éxito de un proyecto de APP.
 - En el ITI, la EPC realiza un análisis preliminar que recoge la identificación y definición cualitativa de los niveles de servicio esperados.
 - En el ITD, la EPC recoge el proceso para la medición, revisión y control del cumplimiento de los niveles de servicio y la definición cuantitativa de los indicadores a través de metodologías para el cálculo de las penalizaciones, deducciones y multas en caso de incumplimiento de los indicadores de servicio reconocidos, la cual estará directamente vinculada con el mecanismo de pagos.

Este análisis se recoge en detalle en el “Manual para la elaboración de Indicadores de Servicio”.

- **Estudio de sostenibilidad y factibilidad:** permite comprobar si el proyecto es factible para la EPC a lo largo de toda la vida del contrato y analiza si el proyecto puede ser autofinanciado o cofinanciado.
 - En el ITI, la EPC realiza el análisis conceptual de las fuentes de pago y de la estructura financiera y elabora un modelo financiero, con el objetivo de determinar de forma preliminar la viabilidad del proyecto, su autosostenibilidad, bancabilidad y evaluación de la sostenibilidad fiscal.
 - En el ITD, la EPC define el mecanismo de pagos y las fuentes de financiamiento. Elabora además el modelo financiero detallado que permite determinar la viabilidad definitiva del proyecto y si se trata de un proyecto autofinanciado o cofinanciado. Al igual que en el ITI, se debe evaluar su bancabilidad y evaluar la sostenibilidad fiscal del proyecto. De forma adicional, se deben definir y cuantificar las variables de oferta que serán posteriormente incluidas en los Pliegos de Cargo.

Este análisis se recoge en detalle en el “Manual para el estudio de Sostenibilidad y Factibilidad”⁶.

- **Análisis de aspectos legales:** verifica si el proyecto propuesto cumple con la regulación vigente a todos los niveles y permite conocer la complejidad jurídica que el proyecto puede enfrentar. Debe incluir un análisis de los aspectos legales que la ejecución del proyecto razonablemente podría

⁵ Aprobado por el Ente Rector mediante Resolución No. ER-02-L1-2022 31 de marzo de 2022.

⁶ Aprobado por el Ente Rector mediante Resolución No. ER-05-L3-2023 de 11 de mayo de 2023.

enfrentar, incluyendo, pero sin limitarse, adquisiciones o servidumbres forzosas, expropiaciones, afectaciones a servidumbres, vías de tránsito, vías de acceso, obtención de permisos, entre otras.

- En el ITI, la EPC identifica las entidades públicas que formarán parte del proceso y los permisos, licencias y actuaciones administrativas no ambientales necesarios para el desarrollo del proyecto. Se realiza, además, el análisis de viabilidad legal que confirme el cumplimiento de los principales elementos del proyecto con el marco regulatorio que sea aplicable y con las normas que rigen para la EPC.
- En el ITD, la EPC actualiza la información con una visión integral, más profunda y detallada que en la fase de Prefactibilidad, con el fin de determinar la factibilidad legal del potencial proyecto de APP, de acuerdo con el marco normativo y regulatorio del Régimen de APP.

Este análisis se recoge en detalle en el “Manual para la elaboración del análisis de los Aspectos Legales”.

- Valor por Dinero (VpD): permite comparar los costos y beneficios para la EPC generados por la modalidad de APP frente a los generados por otras modalidades de contratación pública, para, de esta forma, conseguir la combinación óptima entre costos y calidad del servicio que maximice la satisfacción del usuario final y la optimización del valor por dinero proveniente de los recursos públicos o de los usuarios.
 - ⊖ En el ITI, la EPC realiza el análisis de VpD cualitativo del proyecto, que permite determinar de forma preliminar la capacidad de este de generar valor por dinero.
 - ⊖ En el ITD, la EPC desarrolla el análisis del VpD combinado, para lo cual actualiza el análisis de VpD cualitativo desarrollado en la fase de Prefactibilidad y realiza, además, el análisis cuantitativo a través del Comparador Público-Privado.

Este análisis se recoge en detalle en el “Manual para la elaboración del Análisis de Valor por Dinero”⁷.

- Conclusiones: las conclusiones deben incluir el siguiente contenido tanto en el ITI como en el ITD:
 - EPC se establece como la responsable del proyecto
 - Mención de asesor estructurador.
 - Mención si el proyecto es autofinanciado o cofinanciado.
 - Inclusión (redacción) de que cumple los criterios de elegibilidad iniciales.
 - Solicitud de no objeción ITI o ITD (según Fase 1 o 2).

Por lo tanto, la diferencia fundamental entre el ITI desarrollado en la fase de prefactibilidad y el ITD de la de factibilidad radica en el grado de profundidad y detalle del informe en cuestión:

⁷ Aprobado por el Ente Rector mediante Resolución No. ER-03-L2-2022 de 31 de marzo de 2022.

- Fase de Prefactibilidad: el análisis realizado en esta fase determina, de forma inicial, la posible viabilidad del proyecto bajo modalidad de APP. Para ello, los estudios realizados se basan en información preliminar, la cual proviene normalmente de fuentes secundarias de información, como son experiencias previas en proyectos similares, precios de mercado, datos históricos, fuentes oficiales, etc.
- Fase de Factibilidad: en esta fase, se actualizan los estudios previamente realizados y se desarrollan con mayor profundidad y detalle ante la alternativa seleccionada. Para ello, se requiere información con un nivel de especificación alto, que se obtiene como resultado de la realización de *market tests*, estudios *ad hoc*, etc.

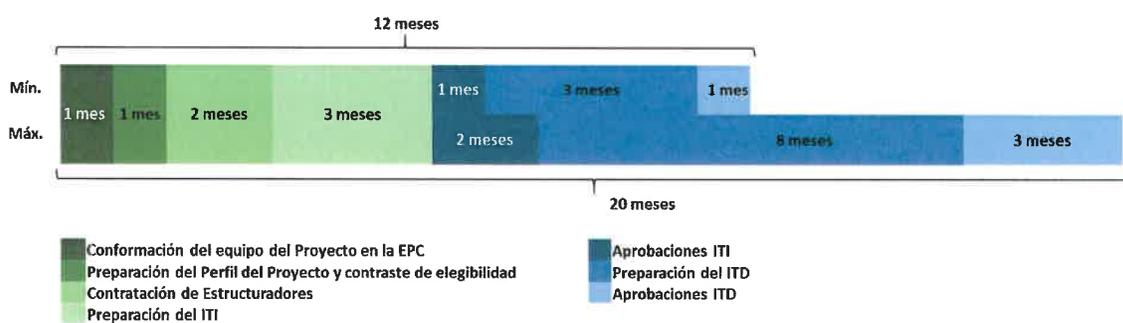
De forma paralela al desarrollo del ITD, la EPC deberá elaborar los modelos de Pliego de Cargos de precalificación y/o licitación, el modelo de contrato de APP y sus correspondientes anexos, los cuales serán entregados a la SNAPP, junto al ITD, para su informe y posterior consideración del ER. Estos documentos se desarrollarán en detalle en los manuales correspondientes.

5 TIEMPOS ESTIMADOS DE UN PROCESO DE ESTRUCTURACIÓN DE UN PROYECTO DE APP

Un proceso típico de estructuración y ejecución de un proyecto de APP es un proceso complejo, que se alarga durante un espacio de tiempo y que se ve afectado tanto por la duración del trabajo efectivo durante el desarrollo de los análisis y estudios fundamentales, como en plazos de espera para la toma de decisiones.

En líneas generales, es probable que una EPC tenga que esperar alrededor de dos años por término medio entre el momento en el que empieza a definir el Perfil del Proyecto y analiza su elegibilidad como proyecto de APP, hasta que se adjudique este al Contratista APP. Lógicamente, este plazo dependerá de la complejidad del proyecto, el objeto del mismo y del número de instituciones involucradas, entre otros aspectos destacables.

Ilustración 7. Tiempos promedio de estructuración de un proyecto de APP



Este plazo, que puede parecer elevado, considera los tiempos necesarios para desarrollar estudios rigurosos y solventes, y que a largo plazo generen un claro beneficio para la EPC en términos de menores costes de desarrollo, menores tiempos de construcción, altos estándares de calidad en el mantenimiento y prestación del servicio y mayor relación beneficio-costos, entre otras ventajas.

La gestión adecuada de los procesos de inversión en infraestructura pública requiere de estudios rigurosos que permitan seleccionar la mejor alternativa de inversión y maximizar la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Ello precisa de generar mecanismos para mejorar la planificación, priorización y estructuración de proyectos, y tratar de este modo de mitigar los riesgos de posibles sobrecostos, retrasos, deficiencias en la explotación y mantenimiento del servicio, renegociaciones e incluso el fallo del proyecto por terminación anticipada.

5.1 Duración de la fase de Prefactibilidad y contratación de asesores externos

Esta es la etapa más corta del proceso de un proyecto de APP, pero suele ser la más determinante para las EPC. En ella, se define la elegibilidad y prefactibilidad del proyecto de acuerdo con lo contemplado

en esta Guía. Esta etapa, además, implica la contratación de un equipo estructurador y la conformación de un equipo interno que en adelante será responsable del éxito del proceso. Con relación a esto, es conveniente que el equipo estructurador quede ligado al proyecto hasta su adjudicación al Contratista APP. Como se observa, el proceso que conlleva mayor tiempo es el derivado de la contratación de los estructuradores del proyecto.

5.2 Duración de la fase de Factibilidad

El proceso de estructuración del proyecto es la clave para alcanzar un proyecto de APP exitoso. La gran cantidad de productos solicitados a los estructuradores y un mayor número de aprobaciones gubernamentales hacen que la duración del proceso de estructuración de un proyecto de APP sea generalmente superior al estimado a través de un contrato de obra pública tradicional. Los tiempos variarán considerablemente dependiendo del tamaño y la complejidad del proyecto. Sin embargo, incluso en proyectos pequeños, una correcta estructuración requiere de un plazo no inferior a 10-12 meses.

ANEXO I – LISTADO DE INFORMACIÓN PARA DESARROLLO DEL ITI Y EL ITD

La siguiente tabla recoge a efectos informativos un detalle de los diferentes estudios y análisis necesarios para incorporar a los Informes Técnicos. La mayoría de los estudios y análisis incluidos en los Informes Técnicos en fases de Prefactibilidad (ITI) y Factibilidad (ITD) son los mismos, siendo la principal diferencia entre ambas fases el nivel de profundidad de los datos disponibles, de manera que en el ITI los estudios y análisis son principalmente cualitativos mientras que en el ITD la gran mayoría incorporan una faceta cuantitativa.

ANÁLISIS TÉCNICO	ITI	ITD
1. Estudio de demanda	X	X
1.1. Mercado objetivo y potencial	X	X
1.2. Disponibilidad a pagar	X	X
1.3. Capacidad de la infraestructura	X	X
2. Estimación de proyecciones de costos, CAPEX y OPEX	X	X
3. Identificación de obras a realizar	X	X
3.1. Estimación de posible inversión por obras a realizar (Valor Estimado de Inversión)	X	X
4. Identificación de riesgos técnicos y posibles medidas para mitigarlos	X	X
4.1. Estudios hidráulicos e hidrológicos	X	X
4.2. Estudio de geología y geotecnia	X	X
4.3. Fuentes de materiales	X	X
5. Estándares y requerimientos relativos al sector	X	X
6. Preidentificación de niveles de servicio	X	X
ANÁLISIS SOCIOAMBIENTAL		
1. Identificación de las causas del impacto y caracterización del ambiente físico, biológico y social del proyecto	X	X
2. Análisis de impactos socioambientales	X	X
3. Propuestas de mitigación de impactos identificados	X	X
4. Etiquetador de cambio climático	X	X
ANÁLISIS DE ASPECTOS LEGALES		
1. Análisis de los aspectos legales que la ejecución del proyecto razonablemente podría enfrentar	X	X
2. Análisis de adquisiciones o servidumbres forzosas, expropiaciones, afectaciones a servidumbres, vías de tránsito, vías de acceso, obtención de permisos, entre otras	X	X

Introducción a la guía de APP

3. Identificación de licencias y permisos por Etapa, así como las autoridades encargadas de emitirlos.	X	X
4. El análisis de viabilidad legal que confirme el cumplimiento de los principales elementos del proyecto de APP	X	X
5. Conclusiones y recomendaciones	X	X
ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO		
1. Situación actual	X	X
2. Situación sin proyecto	X	X
3. Situación con proyecto	X	X
4. Evaluación: incluir principales indicadores (VANE, TIRE y ratio B/C)	X	X
ANÁLISIS DE RIESGOS		
1. Identificación de los riesgos	X	X
2. Propuesta de transferencia de los riesgos	X	X
3. Mitigación de los riesgos	X	X
4. Valoración cualitativa de los riesgos	X	X
4.1. Mapa de riesgos	X	X
5. Valoración cuantitativa de los riesgos		X
INDICADORES DE SERVICIO Y ESTÁNDARES DE CALIDAD		
1. Propuesta de niveles de servicio	X	X
2. Propuesta de indicadores	X	X
3. Determinación de cómo medirlos	X	X
4. Mecanismo de pago	X	X
5. Control y monitoreo	X	X
ESTUDIO DE SOSTENIBILIDAD Y FACTIBILIDAD		
1. Costos de inversión inicial	X	X
2. Costos de explotación	X	X
3. Capacidad del proyecto de generar ingresos	X	X
4. Definición del mecanismo de pagos	X	X
5. Análisis de autosostenibilidad del proyecto	X	X
6. Análisis de las fuentes de financiación	X	X
7. Alcance de los proyectos de APP en las finanzas públicas	X	X
8. Desarrollo del Modelo Económico Financiero	X	X
VALOR POR DINERO		
1. Valor por Dinero Cualitativo	X	X
2. Valor por Dinero Cuantitativo		X
3. Valor por Dinero Combinado		X