

---

**recursos naturales e infraestructura**

**D**esarrollo vial e impacto fiscal  
del sistema de concesiones  
en Colombia

**Olga Lucía Acosta**

**Patricio Rozas Balbontín**

**Alejandro Silva**

**División de Recursos Naturales e Infraestructura**

**Santiago de Chile, noviembre de 2008**



SESENTA AÑOS CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Este documento fue preparado por la señora Olga Lucía Acosta, Asesora Regional encargada de la Oficina de la CEPAL en Colombia; el señor Patricio Rozas Balbontín, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL en Santiago de Chile; y el señor Alejandro Silva, consultor, en el marco de una investigación que la CEPAL está desarrollando sobre el impacto fiscal de las concesiones viales en varios países de América Latina. Los autores agradecen tanto los comentarios de las señoras Martha Lucía Muñoz y Victoria Virviescas, así como de los señores Francisco Azuero, Juan Benavides, Alejandro Castañeda y David Villalba.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-9017      ISSN versión electrónica 1680-9025

ISBN: 978-92-1-323229-3

LC/L.2955-P

N° de venta: S.08.II.G.69

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2008. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>I. Introducción</b> .....	7
<b>II. Evolución de las concesiones viales en Colombia</b> .....	11
A. Concesiones de primera generación.....	12
B. Concesiones de segunda generación.....	14
C. Concesiones de tercera generación.....	16
D. Diferencias entre las distintas generaciones de concesiones viales.....	19
E. El impulso actual a las concesiones viales como mecanismo de desarrollo competitivo.....	22
F. Síntesis y conclusiones.....	22
<b>III. Marco legal e institucionalidad de las concesiones</b> .....	25
A. Marco institucional.....	25
B. Sistema presupuestal y de planeación.....	28
C. Sistema de contratación.....	32
<b>IV. Obligaciones del Estado derivadas de los contratos de concesiones de infraestructura vial</b> .....	37
A. Garantías y sobrecostos de las concesiones de primera generación (1994-1997).....	38
B. La política de riesgo contractual y criterios de asignación.....	45
C. Perspectivas del impacto fiscal de los pasivos contingentes asociados a concesiones viales.....	47
<b>V. Externalidades ambientales de los proyectos de concesiones de infraestructura vial interurbana</b> .....	49
A. Externalidades ambientales.....	50

B.	Las externalidades ambientales en los contratos de concesión de infraestructura vial.....	51
C.	La política de manejo de riesgo ambiental.....	51
<b>VI.</b>	<b>Conclusiones.....</b>	<b>53</b>
	<b>Bibliografía.....</b>	<b>59</b>
	<b>Serie Recursos naturales e infraestructura: números publicados.....</b>	<b>65</b>

### Índice de cuadros

Cuadro 1	Concesiones viales de primera generación (1994-1997).....	12
Cuadro 2	Concesiones viales de segunda generación (1999-2001).....	14
Cuadro 3	Concesiones viales de tercera generación.....	17
Cuadro 4	Repartición de riesgos en concesiones viales de primera, segunda y tercera generación.....	20
Cuadro 5	Principales características de las generaciones de concesiones viales en Colombia.....	21
Cuadro 6	Ingresos mínimos garantizados de concesiones de primera generación, cancelados por contrato, 1995-2004.....	40
Cuadro 7	Sobrecostos contingentes asumidos por el gobierno nacional en contratos de concesiones viales de primera generación, 1995-2004.....	43
Cuadro 8	Colombia: valor presente neto de pasivos contingentes, período 2007-2017, derivados de concesiones en infraestructura.....	48

### Índice de recuadros

Recuadro 1	Debilidades de las concesiones de primera generación en Colombia.....	13
Recuadro 2	Tipificación de riesgos en la actividad vial concesionada.....	45
Recuadro 3	Política de asignación de riesgo en concesiones viales.....	46

### Índice de gráficos

Gráfico 1	Ingresos mínimos garantizados de siete concesiones de primera generación, 1995-2004.....	39
Gráfico 2	Ingresos mínimos garantizados de siete concesiones de primera generación, cancelados por contrato, 1995-2004.....	41
Gráfico 3	Sobrecostos contingentes asumidos por el Gobierno Nacional en contratos de concesiones viales de primera generación, 1995-2004.....	42
Gráfico 4	Sobrecostos contingentes asumidos por el Gobierno Nacional en contratos de concesiones viales de primera generación, 1995-2004.....	44

### Índice de mapas

Mapa 1	Concesiones viales de primera y segunda generación.....	15
Mapa 2	Concesiones viales de tercera generación y proyectos en estructuración.....	18

## Resumen

---

Este documento tiene como objetivo mostrar el estado actual y análisis de la evolución de la inversión privada en infraestructura vial en Colombia, desde su incursión en 1992, identificando sus prerrogativas, inconvenientes y desafíos.

La primera generación de concesiones realizada en la segunda mitad de los noventa adoleció de diversas falencias en la estructuración de los contratos con que fueron otorgadas entre 1994 y 1998. La crisis económica que se suscitó hacia fines de esa década acrecentó los problemas, pues los flujos de tráfico fueron sobreestimados y el mecanismo de garantías significó un peso importante para las finanzas públicas. Los dos contratos adjudicados en la segunda generación contaron con instrumentos de política que recomendaban una mejor asignación de riesgos y con un nuevo marco legal para un efectivo control de los pasivos contingentes. Los últimos proyectos concesionados, denominados de tercera generación, se otorgaron en el marco de una política de asignación de riesgos, con un mayor avance en los diseños y en la situación predial, y avalados por estudios de impacto ambiental.

Específicamente, en este informe se ha procurado documentar el impacto en las cuentas fiscales que han tenido las garantías otorgadas, los sobrecostos de los proyectos y las estimaciones de pasivos contingentes generados por este tipo de contratos. Así, mediante este análisis, se ha pretendido aportar a la identificación de aspectos perfectibles de la política pública con el objetivo de mejorar distintos aspectos del proceso y contribuir a reducir el atraso de la infraestructura vial del país.

Asimismo, se buscó evaluar la situación de aquellos factores de carácter institucional y regulatorio que la experiencia internacional señala como determinantes para lograr buenos resultados en esta materia.

Para estos efectos, el documento ha sido ordenado en cinco secciones. En primer lugar se explica la relevancia de la investigación realizada, las preguntas que orientaron la investigación, las áreas de problemas identificados y los procedimientos que se emplearon en su desarrollo.

En segundo lugar se presentan las características de cada etapa (o generación) de las concesiones viales que han sido adjudicadas desde 1994, detallándose su longitud e inversión inicial, sus fortalezas y problemas, así como las modificaciones que se han propuesto con el fin de corregir las falencias que fueron quedando en evidencia durante la puesta en marcha de cada etapa y lograr, asimismo, una mayor transparencia y eficiencia en tales procesos.

En el tercer capítulo se analizan los marcos legales e institucionales que han contextualizado la implementación del mecanismo de concesiones, así como los cambios introducidos a lo largo del período, con el objeto de establecer su incidencia sobre la eficacia de la política implementada.

En el cuarto capítulo se analiza la evolución de las garantías de ingreso mínimo garantizado y de las garantías de sobrecostos de obra que están asociadas a la ejecución de obras complementarias, especialmente en los proyectos que constituyen la primera generación de concesiones viales, en las que este último aspecto tiene mayor significación. En este mismo capítulo se analiza también el diseño de la política de riesgo contractual del Estado para procesos de participación privada en infraestructura que se aplica a partir de 2002, cuando se puso en marcha la tercera generación de concesiones. Por último, se hace una breve descripción del procedimiento para la estimación de los pasivos contingentes y los valores que por este concepto contempla el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En la quinta sección se explica la política de riesgo ambiental para procesos de participación privada en infraestructura, basado en los documentos CONPES N° 3.133 de septiembre 3 de 2001 y N° 3.107 de abril de 2001.

El documento termina con una compilación de los diferentes problemas, perspectivas y desafíos que presentan las concesiones viales en Colombia.

## I. Introducción

---

Diversos análisis sobre los obstáculos al desarrollo en Colombia han sostenido que el déficit de inversión en obras de infraestructura básica constituye la variable que mejor explica el rezago de este país, entre varios de los factores que determinan el crecimiento económico y el desarrollo (Sarmiento, 1996; Ospina, 2004; Cárdenas, Gaviria y Meléndez, 2005; y Benavides, 2008)<sup>1</sup>.

En la opinión de los principales actores del sector, y también de algunos autores especializados, la concentración geográfica de la actividad económica de Colombia, como su accidentada geografía, hacen que la infraestructura, en especial la de transporte vial, tenga en este país un gran impacto en los costos de las empresas y su competitividad (Sarmiento, 1996; Ministerio de Transporte, 2007a; Consejo Privado de Competitividad, 2007). Por lo tanto, existe un cierto grado de consenso en cuanto a que el rezago en las inversiones en infraestructura básica, la debilidad de los marcos regulatorios y de la institucionalidad del sector, y la inexistencia de instrumentos contractuales que atraigan y permitan la participación de inversionistas institucionales, inciden negativamente tanto sobre la disciplina de los proyectos como en la competitividad sistémica de Colombia, constituyéndose en factores de costos adicionales del transporte vial y la actividad productiva.

El más reciente diagnóstico oficial sobre infraestructura vial en Colombia señala que la red de carreteras del país, constituida por 164.000 kilómetros aproximadamente, presenta un estado crítico.

---

<sup>1</sup> Un análisis detallado de la relación entre inversión en infraestructura y desarrollo, y del conjunto de factores asociados, puede ser visto en Rozas y Sánchez (2004).

Ésta ha venido deteriorándose paulatinamente por la carencia de mantenimiento, debido a los bajos recursos disponibles para inversión (Ministerio de Transporte, 2007a).

La adjudicación de contratos de concesión para la creación, conservación, mejoramiento y explotación de obras de infraestructura vial interurbana emergió como un mecanismo alternativo de financiamiento, en el marco de los esquemas de las Asociaciones Público Privadas (APP) que algunos organismos multilaterales impulsaron desde la segunda mitad de los años ochenta, con el propósito de complementar la actividad del Estado y reducir el progresivo déficit de arrastre que el desarrollo de la infraestructura vial presentaba en América Latina.

La participación de capital privado en el desarrollo de proyectos de infraestructura se viene implementando en Colombia desde la promulgación de la Constitución Política de 1991, que abrió espacio para dicha participación en una actividad que hasta entonces había estado restringida únicamente a la contratación de servicios de mantenimiento y actividades relacionadas. Específicamente, la Ley de Transporte (Ley 105 de 1993) definió las reglas para la participación privada en este sector y creó las instituciones de regulación y control requeridas para su concreción. Actualmente los concesionarios administran y desarrollan 24 proyectos de concesiones viales, en 4.462 kilómetros, adjudicados desde 1994, lo que significa alrededor del 26% de la red primaria compuesta por las carreteras troncales y transversales nacionales, y algo menos del 3% de todas las carreteras de Colombia.

La aplicación de este mecanismo ha sido un proceso de aprendizaje, durante el cual se han sucedido diversos errores y falencias, así como intentos de corrección de los mismos. Por esta razón, el proceso no ha estado exento de críticas, entre las que se destacan la inadecuada planeación, un marco de incentivos inapropiado —que ha permitido a las empresas concesionarias renegociar permanentemente los contratos— y una actividad litigiosa que ha demorado y obstruido el desarrollo de la infraestructura concesionada. En general, los errores y falencias han tenido un fuerte impacto en las finanzas públicas, mitigándose el efecto positivo que pueden tener los mecanismos de Asociaciones Público Privadas (APP) —especialmente las concesiones viales— sobre el presupuesto de obras públicas y su composición<sup>2</sup>.

La primera generación de concesiones realizada en la segunda mitad de los noventa adoleció de diversas falencias en la estructuración de los contratos con que fueron otorgadas entre 1994 y 1998. La crisis económica de fin de la década acrecentó los problemas, pues los flujos de tráfico fueron sobreestimados y el mecanismo de garantías significó un peso importante para las finanzas públicas. Los dos contratos adjudicados en la segunda generación contaron con documentos de política que recomendaban una mejor asignación de riesgos y con un nuevo marco legal para un efectivo control de los pasivos contingentes. Los últimos proyectos concesionados, denominados de tercera generación, se otorgaron en el marco de una política de asignación de riesgos, con un mayor

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5\\_2001](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_2001)

