



MANUAL de Alianzas Público - Privadas

PARA EL DISTRITO CAPITAL, EN EL MARCO DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.



GOBIERNO DE LA CIUDAD



Alcaldía Mayor de Bogotá
Secretaría General
Secretaría Distrital de Planeación

Samuel Moreno Rojas
Alcalde Mayor de Bogotá, D.C.

Yuri Chillán Reyes
Secretario General

María Camila Uribe Sánchez
Secretaria Distrital de Planeación - SDP

Claudia Sandoval Castro
Subsecretaria de Planeación Territorial - SDP

Cristina Arango Olaya (E)
Subsecretaria de Planeación Socioeconómica - SDP

Carmela Serna Ríos
Subsecretaria de Información y Estudios Estratégicos - SDP

Cristina Arango Olaya
Subsecretaria de Planeación de la Inversión - SDP

Martha Sánchez Segura
Subsecretaria de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual - SDP

Clara del Pilar Guiner García (E)
Subsecretaria Jurídica - SDP

Eugenia Méndez Reyes
Subsecretaria de Gestión Corporativa - SDP



Javier Torres Velasco
Director Ejecutivo

Equipo Asesor ó Colaborador
Juan Pablo González Cuartas (Secretaría Distrital de Planeación)
Ramón Villamizar (CCRE)
Paola Guerrero (CCRE)
Carolina Franco Triana (CCRE)
Carlos Aparicio (CCRE)

Secretaría Distrital de Planeación
Carrera 30 No. 25-90 Pisos 1,5,8,13 y 16
PBX: 3358000 – Información: 195
Línea de atención gratuita 01 8000 913 038
www.sdp.gov.co



PRESENTACIÓN

La presente cartilla es el resultado de una Alianza entre la Secretaría Distrital de Planeación y el Centro Colombiano de Responsabilidad Empresarial para construir un Manual de Alianza Público – Privada para el Distrito Capital, bajo un esquema participativo y de investigación que recoge aprendizajes y experiencias de empresarios, académicos, servidores públicos, ONG´s y sociedad civil, sobre la construcción de confianza, negociación y determinación de reglas de juego, al momento de formalizar una alianza entre ambos sectores.

Esta cartilla se compone de dos partes, i) un modelo para llevar a cabo Alianzas Público - Privadas que ilustra una representación ideal para su conformación, y ii) una guía que ilustra diferentes alternativas jurídicas para la consolidación de Alianzas Público - Privadas. Para la Administración Distrital, la participación de los diferentes actores privados (Empresas, Universidades, ONG´s, Sociedad Civil) en la construcción de políticas públicas, se convierte en un espacio donde confluyen relaciones de intercambio e intereses para definir y orientar el desarrollo social, ambiental y económico de la ciudad.

El Distrito, busca generar lazos de confianza con el sector privado, creando un ambiente propicio donde las relaciones entre ambos sectores constituyan un logro participativo en el desarrollo social de la ciudad, donde todos contribuimos en un beneficio común y de alto impacto. En la administración actual de las organizaciones gubernamentales y empresariales, la participación de todos sus miembros y grupos de interés se ha convertido en un asunto de vital importancia para el desarrollo y crecimiento de las mismas. Este concepto hace referencia a lo que hoy conocemos como Responsabilidad Social, que es la responsabilidad respecto al impacto de decisiones y actividades de las organizaciones, frente a un comportamiento ético y transparente, considerando las expectativas de sus partes interesadas.

Este Manual de Alianzas Público – Privadas se enmarca dentro del principio de política y de acción del Plan de Desarrollo Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor 2008 – 2012, cómo es la corresponsabilidad, entendida como un “escenario de discusión y concertación en los que sector público, privado y comunitario coadyuven al logro de propósitos comunes y asuman la responsabilidad compartida frente al destino de la ciudad”. La Administración Distrital reconoce el aporte social, ambiental y económico que bajo su responsabilidad social, diversos actores están desarrollando en la ciudad, pero vemos la necesidad de articular estos esfuerzos con el Plan de Desarrollo y las Políticas Públicas, generando así sostenibilidad y compromiso por parte de todos los involucrados.

Este manual busca encontrar un marco de acción coordinado que brinde a las entidades distritales y a los actores privados, una herramienta que permita generar condiciones de articulación público - privada, para la construcción de una Bogotá Positiva. La Cartilla Manual de Alianzas Público - Privadas para el Distrito Capital, se convierte en los lineamientos para que entre todos los actores que contribuyen y participan en el desarrollo social de la ciudad, se relacionen bajo unos parámetros y reglas de juego, facilitando que las alianzas se conviertan en un compromiso socialmente responsable.

Las Alianzas Público – Privadas, constituyen un gran escenario para que el Distrito y todos los sectores privados, incluyendo la sociedad civil, se asocien para desarrollar acciones coordinadas de mutuo beneficio, generando condiciones de confianza que tengan alto impacto en la sociedad.

Es necesario definir que es una Alianza Público – Privada, para entender como funciona y como se concibe la articulación entre ambos sectores, los alcances, los actores y las variables al momento de constituir una alianza.

Esta cartilla brindará los lineamientos que nos permitirá construir alianzas, teniendo en cuenta aspectos fundamentales, definiendo las reglas de juego, partiendo de un beneficio “ganana”, donde todos aportamos y todos estamos comprometidos. No se trata de suplir el fin esencial del Estado de garantizar los derechos y deberes consagrados en la Constitución, se trata de facilitar escenarios de participación donde confluyamos todos los actores, participando activa e integradamente todos los sectores en el desarrollo de la ciudad.

La alianza público – privadas no es la búsqueda del sector público al privado para que aporte en la ciudad, es la confluencia integral de todos los sectores, para dar soluciones conjuntas, con compromiso ético, moral y social, para lo cual esta cartilla nos orientará en los pasos a seguir para construir Alianzas.

La construcción de este documento se realizó en tres etapas: i) investigación partiendo de revisión bibliográfica, ii) estudio del Índice de Desarrollo Humano para Bogotá y el Plan Distrital de Desarrollo, iii) información obtenida de empresas y fundaciones empresariales que desarrollan proyectos sociales en Bogotá.

Esta cartilla se constituye en los lineamientos para el Distrito y los diferentes actores, para gestionar, promover, articular y formalizar alianzas público – privadas.

1. ¿Qué entendemos por alianzas público - privadas?

Cuando se habla de alianzas público-privadas es imposible no apelar al sentido común, aunque el ejercicio no es sencillo si lo que se busca es cualificar estas relaciones.

The United Nations Foundation ¹ entiende las Alianzas Público-Privada como la confluencia de actores -estatales, privados, sociedad civil - sobre una agenda compartida de interés público (que por cierto no excluye el interés de cada sector), que implica:

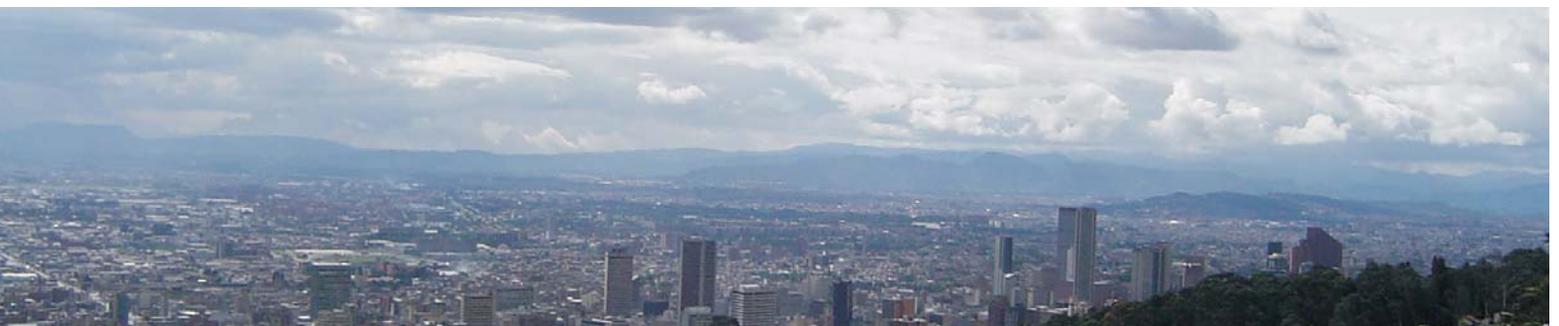
1. The United Nations Foundation. Es la Fundación Sin Fines de Lucro de las Naciones Unidas, creada en 1998. Construye e implementa asociaciones público – privadas para hacer frente a los más acuciantes problemas y trabaja para ampliar el apoyo de las Naciones Unidas mediante la promoción y difusión al público.



i) Voluntariedad. ii) Optimización del empleo de recursos. iii) Acuerdos lo más explícitos posibles sobre sus propósitos. iv) Asunción compartida de riesgos. v) Establecimiento de adecuados incentivos. vi) Construcción de confianza y legitimidad. vii) Propósito de sostenibilidad. viii) Obtención de mutuos beneficios para los sectores intervinientes. ix) Participación dirigida a resolver un problema común, sin delegar la responsabilidad de cada actor.

Con base en estos aportes internacionales, la información recogida, sistematizada y la experiencia del CCRE, se propone más que una definición sustantiva, seis (6) aspectos fundamentales para que una relación entre actores públicos y privados sea una alianza:

- a) **Marco Normativo:** Se entiende por aquellas reglas de juego formal e informal para la creación de una alianza público-privada; significa la existencia de un marco jurídico y/o reglas particulares que construyan las partes para regular la alianza.
- b) **Socios:** Necesariamente deben ser de diferente naturaleza y ser mínimo dos; deben estar dispuestos a asumir riesgos y a generar sinergias con miras a la consecución del éxito de la alianza.
- c) **Capacidad:** Está relacionada con la claridad de objetivos, planificación y estar habilitados para llegar a acuerdos y alcanzar resultados.
- d) **Voluntad:** Entendida como la intención de participación en la alianza sin que medie un mandato u obligatoriedad externa. Se materializa en el compromiso de recursos de todo tipo.
- e) **Beneficios:** La relación debe ser construida desde el supuesto de “gana-gana” y por ende es necesario garantizar y mostrar los beneficios para cada una de las partes. En este punto resulta importante establecer los incentivos que motivan el desarrollo de la alianza.
- f) **Participación:** La sociedad, los principales grupos de interés o beneficiarios, deben tener un rol importante y así garantizar primero la legitimidad del objeto de la alianza; y segundo la pertinencia y coherencia entre el problema a resolver y los medios utilizados.

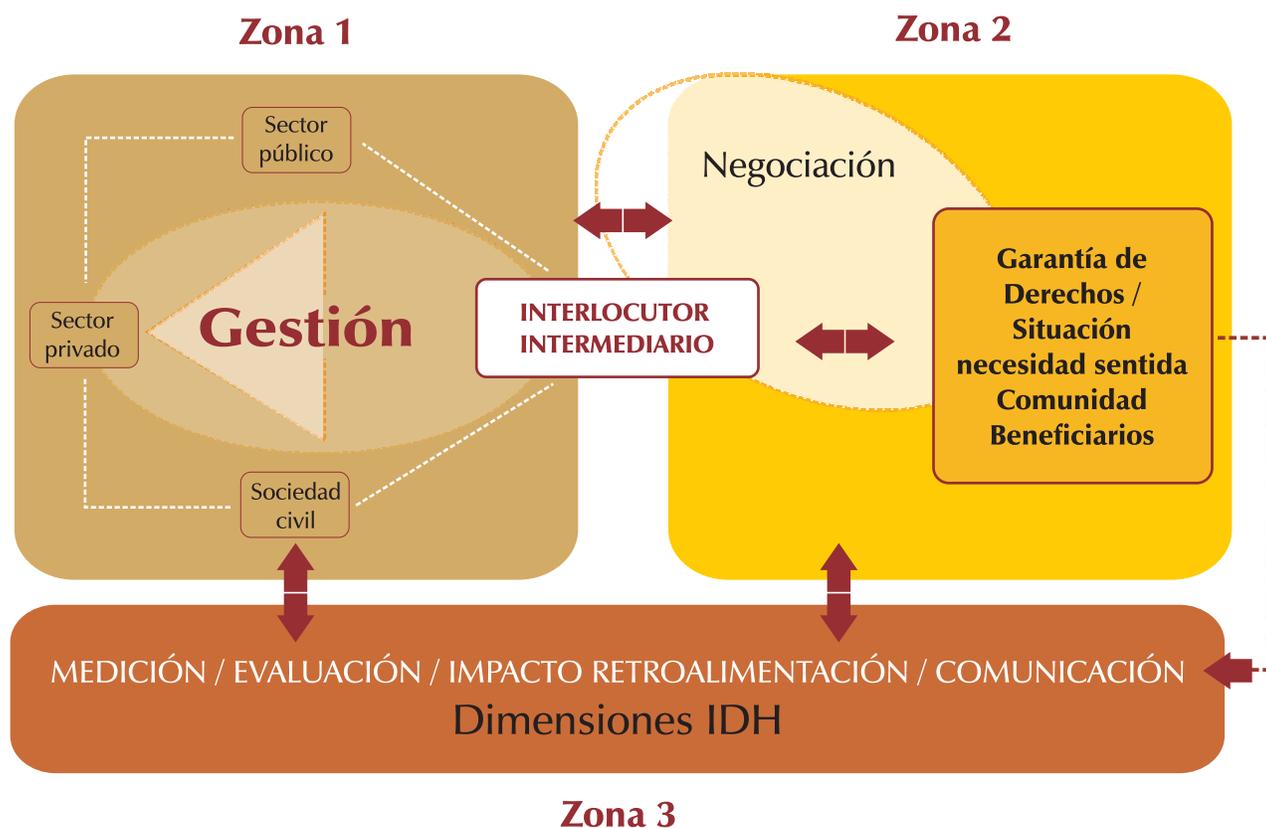


2. Modelo de alianzas público - privadas

El modelo busca “crear una representación ideal”, a partir de un conjunto “de simplificaciones y abstracciones” sobre un cierto tipo de relaciones entre el Estado y otros actores privados, que llamamos “modelo de alianzas público-privadas”.

Modelar esas relaciones implica no sólo comprenderlas mejor, sino tener un esquema y unos procedimientos para intervenir y crear alianzas. Es a través de la acción de los actores públicos, privados y de la sociedad civil que podemos alcanzar resultados virtuosos para la sociedad.

Descripción del Modelo



Adaptado de Wisa Majamaa, Seppo Junnila, Hemanta Doloi, and Emma Niemistö, “End-user oriented public-private partnerships in real estate industry”, *International Journal of Strategic Property Management* (2008) 12, 1–17

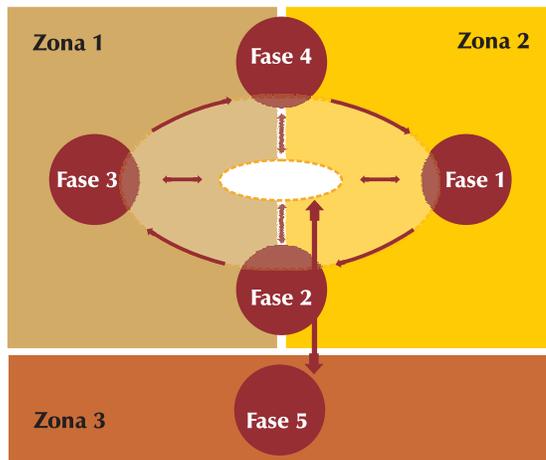


- Zona 1**
- La zona uno (1) simboliza un escenario donde las relaciones se circunscriben a la formalización y gestión de la alianza.
- Zona 2**
- La zona dos (2) representa el terreno de las negociaciones y de la participación de los actores y beneficiarios; es la zona donde las relaciones son dinámicas, se precisan reglas, son manifiestas las conductas de cada actor y se precisan los productos de la alianza.
 - Interlocutor, intermediario, facilitador: Son personas u organizaciones que facilitan las negociaciones y, en muchos casos, participan en la formalización y ejecución de la Alianza.
- Zona 3**
- La zona tres (3) es el espacio para el seguimiento, evaluación y medición tanto de avances como de resultados en las anteriores zonas.

2.1 Los Actores de las Alianzas

- Los actores públicos, son todas las entidades de carácter estatal, es decir que componen las administraciones del sector público en los niveles nacional, distrital, departamental, y municipal.
- Los actores privados, en este caso, hablamos de organizaciones como empresas y comercios, grandes, medianos y pequeños, que tienen ánimo de lucro. Las fundaciones empresariales se incluyen en este punto por el origen de los fondos, más no por su naturaleza y fines.
- Los actores de la sociedad civil, comprenden desde organizaciones voluntarias de ciudadanos sin ánimo de lucro (de carácter formal como: asociaciones, corporaciones constituidas como personas jurídicas, o informales como colectivos, asambleas etc), hasta personas y ciudadanos.
- Interlocutor, intermediario, facilitador son personas u organizaciones que facilitan las negociaciones y, en muchos casos, participan en la ejecución, formalización y ejecución de la alianza.

2.2 Fases de implementación del modelo



¿Por dónde comenzar la alianza? ¿Quién tiene la iniciativa?

La manera de “moverse” a través de las tres zonas del modelo es siguiendo las 5 (cinco) fases que se presentan a continuación:

Primera fase: lo ideal es comenzar en la Zona 2 pues es allí donde a través de la negociación y el diálogo entre los actores se establece el marco y la razón de la alianza. Es fundamental comprender las motivaciones y dimensionarlas, de acuerdo a las necesidades sectoriales, territoriales y poblacionales. En esta primera fase se empieza a estudiar el contexto, se recolecta información, se consulta de forma general sobre intervenciones similares previas y se identifican algunos actores que podrían interesarse en esta misma situación. En este punto empieza a surgir un “espacio” para aliarse.

Segunda Fase: Se da inicio a un proceso de armonización de intereses entre los diferentes socios potenciales. Al identificar posibles aliados de trabajo, se analizan las expectativas, e intereses y la disposición para trabajar de forma conjunta. Se define el problema u oportunidad que se desea abordar y se analiza de qué forma podría aportar cada uno.

Tercera fase: En esta fase se da paso a un proceso de planeación y construcción de la alianza. Se inicia con la definición más ajustada del objetivo de la alianza, del diseño estructural de funcionamiento y su formalidad. Se define el tipo de alianza, su alcance y los proyectos o programas que abarca. Se realiza una definición de estructura administrativa, de roles, aportes y responsabilidades de cada aliado.

Una vez claros los anteriores aspectos, se procede a definir las herramientas y procedimientos que permiten una ejecución y operatividad en las alianzas. Para formalizarlas se recomienda:

- a) Conocer, discutir y definir la alternativa jurídica más conveniente para el caso concreto. La recomendación es en lo posible hacer uso exclusivo de las propuestas jurídicas con los niveles de formalización medio y bajo. La naturaleza jurídica de los actores es fundamental para esas definiciones.



- b) Definir requisitos, plan de acción, cronograma, recursos a aportar y las formalidades a seguir.
- c) En materia de administración de los recursos son varias las alternativas; las más sencillas son aquellas que no implican el traspaso de recursos entre los actores públicos y privados. Se pueden adoptar esquemas donde cada uno ejecuta sus recursos en busca de cumplir los acuerdos y alcanzar el objetivo común, el más común es buscar un, intermediario o facilitador. Sin embargo por complicado que sea no se deben descartar la creación de fondos o fiducias para administrar y ejecutar los recursos.

Cuarta fase: Se procede a la implementación de la alianza, se termina de formalizar y se da inicio a la ejecución que comprende la realización de las actividades planeadas, teniendo en cuenta los recursos disponibles y previamente presupuestados, así como las metas establecidas. Esta fase sucede tanto en la Zona 1 como en la Zona 2 y en la medida que avanza, tiene efectos en la Zona 3, en lo que respecta a medición de los avances y seguimiento.

Desde el punto de vista jurídico se entiende que comienza a surtir efectos a partir de la suscripción del contrato por las partes o a partir del acta de inicio.

Quinta Fase: Los criterios y parámetros para medir y saber qué se quiere, cómo se va a conseguir y qué resultados se espera alcanzar tiene varios momentos. En el seguimiento se refiere a la continua medición de los avances de las actividades en términos de tiempo y recursos, siendo éste un tema de eficiencia. El segundo es la evaluación, o sea la medición de los logros reales frente a los planeados y el grado de cumplimiento de la alianza frente al propósito para el cual se creó; es decir el impacto real de la alianza y su eficacia.



3. Escenarios de una alianza

A continuación se describen los tres escenarios ó variantes de donde parte una alianza:

- i) Sector privado busca sector público,
- ii) Sector público busca sector privado,
- iii) Sociedad civil busca al sector público y al sector privado.

En cada una de estas variantes se describen diferentes posibilidades que puede tomar la dinámica del modelo y su relación con las zonas previamente descritas en el modelo.

Variante 1	Sector Privado busca al sector público
1.1 Parte de la Estrategia Organizacional	Estrategias de expansión (Abrir nuevas oficinas / nuevas líneas de inversión), o posicionamiento: Se encuentran con Comunidad concomitante
1.2 Permiso para operar	1.2.1 Estudio de Riesgo – Area de Riesgos y planeación estratégica de la compañía 1.2.2 Encuentro con Alcalde o autoridad local para definir prioridades de la comunidad 1.2.3 Reunión participativa con comunidad
1.3 Cruce de líneas de inversión vs. Plan de Desarrollo y necesidades locales	Identificación de necesidad prioritaria y oportunidad de inversión
1.4 Planeación de la alianza	Frente al objetivo común, definición de aportes de recursos y responsabilidades
1.5 Gestión y seguimiento de la alianza y el proyecto	Tercero ejecutante o cada uno ejecuta y controla sus recursos
1.6 Evaluación	Finaliza o continúa/ cambios necesarios



Variante 2 **Sector Público busca al sector privado**

2.1 Identificación de necesidades de complementariedad o corresponsabilidad

Análisis de Plan de Desarrollo/Plan de Acción/ o iniciativa de un funcionario

2.2 Definición de temas de inversión privada

Identificación de brechas o complementariedades en temas donde existen objetivos claros, actividades y dinero necesario para la consecución.

2.3 Identificación de empresas

Criterios por:

- Ubicación
- Tema: Sectorial o Población

2.4 Planeación de la alianza

Frente al objetivo común, definición de aportes de recursos y responsabilidades

2.5 Gestión y seguimiento de la alianza y el proyecto

Tercero ejecutante o cada uno ejecuta y controla sus recursos

2.6 Evaluación

Finaliza o continúa / Cambios necesarios

Variante 3 **La Sociedad civil busca sectores público y privado**

3.1 Parte del conocimiento de las necesidades de la población o la problemática específica

Define un objetivo general que debe ser abordado

3.2 Identifica socios activos

Criterio: Interés común:

- Ubicación
- Tema: Sectorial o Población
- Recursos / Capacidades

3.3 Planeación de la alianza

Frente al objetivo común, definición de aportes, recursos y responsabilidades

3.4 Gestión y seguimiento de la alianza y el proyecto

Tercero ejecutante o cada uno ejecuta y controla sus recursos

3.5 Evaluación

Finaliza o continúa / Cambios necesarios

Este documento describe la aplicación del manual a través de una serie de pasos que se establecen en zonas, fases y escenarios en los cuales se va desarrollando diferentes procesos para lograr la Alianza. Estos pasos no corresponden a un orden estricto, pues puede darse inicio en cualquier momento y en cualquier paso, para lo cual la Secretaría Distrital de Planeación, a través de la Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional, actuará como asesor, facilitador y articulador entre ambos sectores, en cualquiera de las circunstancias en que se presente la Alianza.

Este manual contiene los aspectos a tener en cuenta en la negociación de la Alianza, estableciendo acuerdos que serán de beneficio común. Este aspecto es fundamental porque de ahí se parte de los compromisos que se realizarán a corto, mediano y largo plazo, estrechando lazos de confianza, transparencia y responsabilidades.





4. Guía de alternativas jurídicas para el desarrollo del modelo de alianzas en el Distrito Capital

Esta guía responde a las inquietudes, sugerencias y propuestas que surgieron de actores privados y de entidades del distrito, sobre la manera de formalizar jurídicamente una alianza, pero debemos tener en cuenta que no siempre una alianza se debe constituir con un elemento jurídico, por que puede tratarse de acuerdos verbales que son totalmente viables, en esta propuesta de Modelo de Alianzas Público – Privadas para el Distrito Capital.

El propósito fundamental de esta guía, es brindar unas herramientas básicas que sirvan de apoyo a las entidades públicas y a los diferentes entes privados, con el fin de concretar y agilizar la unión de esfuerzos, en pro del bienestar general.

En la actualidad las oficinas jurídicas de las entidades del Distrito Capital, actúan de manera independiente e interpretan de manera particular las normas, encontrando dificultades en la concreción de constituir Alianzas Público – Privadas. Con esta guía buscamos orientar sobre las posibilidades jurídicas por las cuales se puede formalizar una alianza.

La elaboración de este manual es el resultado de un trabajo conjunto, con diferentes oficinas jurídicas de las entidades del Distrito, empresarios y expertos jurídicos, lo cual permitió conocer las inquietudes, expectativas, incertidumbres y proposiciones de los actores que participan en este proceso. Esta guía consolida los mecanismos jurídicos con lo que se cuenta para realizar y facilitar la formalización de las alianzas público – privadas.

Hemos establecido como una alternativa jurídica para formalizar una alianza público – privada, lo previsto en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, como contratos estatales, para no desconocer las interpretaciones recogidas en el desarrollo de esta guía, por tratarse de una obligación jurídica entre un privado con una entidad pública.

4.1. Punto de partida – Qué se tiene hoy?

La legislación y su apropiación en los actores públicos y privados.

La legislación vigente permite formalizar y generar confianza en las alianzas público-privadas. La Constitución Nacional introduce el principio de participación ciudadana como de los caracteres fundamentales que ilumina todo el actuar social y colectivo en el Estado Social de Derecho, el cual persigue un incremento histórico, cuantitativo y cualitativo, de las oportunidades de los ciudadanos de tomar parte en los asuntos que comprometen los intereses generales.



En desarrollo de lo dispuesto en la Constitución se expiden leyes que garantizan la participación ciudadana en todos los ámbitos de desarrollo de las políticas estatales. Entre las que garantizan la participación en la formulación y ejecución de las políticas públicas se encuentran la Ley 134 de 1994 que desarrolla la disposición constitucional contenida en el artículo 40, sobre el derecho de todo ciudadano a la participación en el ejercicio y control del poder político mencionando, expresamente, la participación en la gestión administrativa como derecho de los particulares y autorizando el ejercicio de veedurías ciudadanas todos los niveles territoriales con el fin primordial, de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos; la ley 489 de 1998, cuyo Capítulo VIII trata sobre la democratización y control de la administración pública y la Ley 850 de 2003, por medio de la cual fue reglamentado el ejercicio de las veedurías ciudadanas.

Entre las segundas, es decir las concernientes a las relaciones contractuales entre el Estado y los particulares, se encuentra la Ley 80 de 1993, modificada por la Ley 1150 de 2007 y subsidiariamente las normas del Código Civil y del Código de Comercio, en aquellas materias que no hayan sido expresamente reguladas en dicha ley. Asimismo, son aplicables los decretos reglamentarios de las normas en comento dentro de los cuales, a la fecha, se encuentran vigentes los siguientes Decretos Nacionales: 1170 de 2008, 2474 de 2008, con excepción del artículo 44, cuyos efectos fueron suspendidos mediante auto 24 de 2009 del Consejo de Estado, 3460 de 2008, 4444 de 2008, 4533 de 2008, 4828 de 2008, 4881 de 2008. En lo referente a los contratos celebrados en el exterior se aplica la Ley del país donde se hayan suscrito salvo que se deban cumplir en Colombia y los contratos suscritos en Colombia que se ejecuten en el exterior se podrán regir por la Ley del respectivo país.

No obstante, a pesar de la gran cantidad de normas que facilitan la construcción de Alianzas Público - Privadas en el Distrito Capital, se encuentra que existen dificultades en la concreción de las mismas por la interpretación particular de las normas.



A nivel del sector público, según la interpretación de cada caso (bien sea por tipo de actor, tipo de negociación, etc.), las oficinas manejan una casuística independiente que conlleva a que se realicen contrataciones desiguales frente a alternativas que comparten las mismas características. Se logra establecer que existen mecanismos para la celebración de convenios que conlleven la transferencia de recursos por parte del sector privado al público, que no son comúnmente utilizados ni conocidos.

Es importante resaltar que las diferentes Secretarías y dependencias que conforman la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., sepan que el Estatuto de Bogotá y las normas que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital permiten que el Alcalde Mayor incorpore recursos provenientes de donaciones o de cooperación internacional a través de la expedición de un decreto e informando del mismo, en el término de 15 días, al Concejo de Bogotá D.C., lo que garantiza el destino o fin de la donación o de los recursos de cooperación.

Por otro lado, hay preocupación de los representantes del sector privado respecto a la desconfianza por parte de la Administración en celebrar convenios o contratos con ellos por cuanto los organismos de control consideran que estas relaciones, cuando no se someten a concurso público, llevan implícito un favorecimiento a un grupo determinado, desconociendo que todos los procesos se realizan bajo los mismos principios contractuales, como son la transparencia, la igualdad y la presunción de la buena fe, entre otros.

5. Procedimiento a seguir en el momento de construir una alianza público privada.

Una vez surtido el proceso en la Zona 2 del modelo y al llegar el momento de la formalización jurídica se recomienda seguir el siguiente proceso:

1. Conocer, discutir y definir la alternativa jurídica más conveniente para el caso concreto.

Hemos considerado tres grandes grupos de modelos que ofrece la legislación:

- Nivel alto de formalización,
- Nivel medio de formalización y
- Nivel bajo de formalización

Nivel Alto de Formalización

En este grupo clasificamos las formas tradicionales de contratar con el Estado, establecidos en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y su Decreto Reglamentario 2474 de 2008, como son:

- Contrato de obra.
- Consultoría.
- Prestación de servicios.
- Concesión.
- Encargos fiduciarios y fiducia pública.
- Licitación pública.
- Selección abreviada.
- Concurso público de méritos.
- Contratación directa.

Nivel medio de formalización

En este grupo clasificamos las formas de constituir una alianza, fundamentada principalmente en la Constitución y sus desarrollos legales. Estas figuras llevan impresas mayor agilidad y asequibilidad para las partes, por cuanto las reglas aplicables son más claras, precisas y expeditas.

- Contrato de apoyo.
- Convenios de asociación o cooperación entre la administración y personas jurídicas sin ánimo de lucro.
- Convenios de cooperación internacional.
- Convenios especiales de cooperación.
- Convenios interadministrativos.

Nivel Bajo de formalización

En este grupo clasificamos modelos jurídicos que si bien no se mencionan de manera puntual en la legislación nacional, son perfectamente posibles de realizar siempre y cuando cumplan con los requisitos constitucionales y legales para expresar acuerdos y compromisos entre las partes.

- Hermanamientos.
- Actas de Entendimiento, Acuerdo de Voluntades o Convenios Marco.

La recomendación en este punto es analizar las expectativas de los actores involucrados para que, en lo posible, hagan uso exclusivo de las propuestas jurídicas con los niveles de formalización medio y bajo. Lo anterior se propone por cuanto estas figuras son las que mejor se adecuan a resolver las inquietudes y preocupaciones expuestas en el numeral anterior. Igualmente, es aconsejable tener en cuenta los siguientes posibles eventos de contratación:



Entidad Pública con Entidad Pública

- Tratándose de una entidad pública que requiera unir esfuerzos con otra entidad de la misma naturaleza, se puede acudir a la utilización de las figuras descritas en el Manual de Alternativas Jurídicas correspondientes a los contratos interadministrativos o a un convenio marco (también nominado como acta de entendimiento o acuerdo de voluntades)

Entidad Pública con Sujeto de Carácter Internacional

- Cuando la APP se realice con sujetos de carácter internacional es conveniente utilizar las alternativas del hermanamiento, un convenio de cooperación internacional o un convenio marco.

Entidad Pública con Entidad Sin ánimo de Lucro

- Para el caso de una APP con entidades privadas sin ánimo de lucro, el uso más conveniente de formalización es el de un contrato de apoyo, un convenio de asociación o un convenio marco.

Entidad Pública, Entidad Sin ánimo de Lucro y Sujeto de Carácter Internacional

- Entre la unión del sector público, privado sin ánimo de lucro y uno de carácter internacional se aconseja acudir, nuevamente, a la figura del convenio marco o a uno de cooperación internacional.





Entidad Pública con Entidad Privada

- Si la unión se realiza únicamente entre privados estos podrán hacer uso de cualquier alternativa descrita en los códigos civil y de comercio.
- b) Definir requisitos, tiempos, recursos a aportar y las formalidades a seguir

En esta parte se definen los compromisos de las partes, el tiempo de ejecución, el procedimiento interno para la formalización y la firma. Aquí, entonces, se define el tipo de minuta a utilizar, las pólizas a que haya lugar y que garantizan la calidad, cumplimiento o el buen manejo del anticipo cuando este se prevé en el modelo escogido, la claridad en establecer a quien pertenecen los derechos de autor, la divulgación donde aparezcan las dos partes y la creación de instancias colegiadas de coordinación y resolución de diferencias. Para el mejor manejo de los recursos en APP bien sea con organismos privados o internacionales, se aconseja que cada uno ejecute lo propio para no generar desconfianza en el uso e inversiones que se realicen.



c) Ejecución desde el punto de vista jurídico

En esta etapa se debe buscar que la ejecución del instrumento legal esté al servicio o sincronizado con la alianza (recordemos que la alianza va más allá del contrato, convenio; etc). Sin embargo, se deben seguir las formalidades que definen las normas para cada tipo de contratación pero que se pueden generalizar y resumir de la siguiente manera:

- Todo acto que realice la administración debe estar previamente fundamentado y motivado en los denominados estudios previos y en los términos de referencia. En caso de convenios o contratos donde se destinen recursos, todos deben estar respaldados con un certificado de disponibilidad presupuestal (CDP), anterior a la suscripción.
- El distrito debe emplear los sistemas de información diseñados para apoyar la gestión pública, tales como el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Pública - SICE - de la Contraloría General de la República y el Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad - SIRI - de la Procuraduría General de la Nación.
- Se entiende que la mayoría de convenios comienzan a surtir efectos a partir de la suscripción del contrato por las partes o a partir del acta de inicio.
- Los contratos tienen dos tiempos: uno de ejecución, donde se debe cumplir con el objeto plasmado dentro del mismo y otro de liquidación, que se debe utilizar de manera exclusiva para finalizar el convenio.
- Para la resolución de diferencias propias de las alianzas es conveniente generar espacios para discutir o negociar posibles malentendidos, lo cual es aconsejable que se valide mediante actas aceptadas y firmadas por la partes.
- En las alianzas que se realicen entre diferentes actores público - privados, es aconsejable utilizar la figura de la fiducia por cuanto permite unificar recursos y ponerlos al servicio del objetivo común definido por las partes asimismo, ha sido exitosa la realización de alianzas en las cuales los recursos se ejecutan de manera independiente de acuerdo a las obligaciones que se establecen para cada actor.
- Para generar APP el Distrito debe promover la libre competencia en el marco de la contratación, garantizando la concurrencia amplia y suficiente de proponentes, de tal manera que las entidades públicas se beneficien de la sana pugna en calidad, precios e innovación.
- Por último es importante que, al momento de suscribir una APP, se supriman los trámites y documentos adicionales, no previstos en la ley.

Las siguientes recomendaciones constituyen una guía de pasos a seguir, dado que las normas pueden variar y existen diferentes interpretaciones, se hace necesario que entre todos los actores encargados de este tema en entidades públicas y privadas, se generen mecanismos de comunicación y actualización de la información.

- Generar espacios de capacitación, talleres, etc., para la discusión y unificación de criterios sobre el modelo de APP y el modelo desde el punto de vista jurídico con las oficinas jurídicas de la Administración Distrital con base en el manual indicativo.
- Difusión del manual entre los actores privados, generar talleres, sesiones de trabajo, acercamiento con los gremios, a través de la página web.
- Crear o fortalecer un mecanismo / servicio de consulta para dirimir conflictos de interpretación sobre los casos y diferentes alternativas para formalizar las alianzas.
- Reconocer las diferencias en tiempos de formalización jurídica, que se presentan en el sector público y en el sector privado, para encontrar puntos intermedios que permitan agilidad en la consolidación de la alianza.
- Reconocer la importancia de las alianzas con el sector privado y el compromiso para el desarrollo social de la ciudad.

Esta guía corresponde al resumen de un documento que contiene toda la información jurídica al respecto. Este documento se encuentra publicado en la página de la Secretaría Distrital de Planeación. www.sdp.gov.co y en la página de la Secretaría General www.bogota.gov.co





Secretaría Distrital de Planeación
Carrera 30 N° 25 - 90 Pisos 1, 5, 8, 13 y 16
PBX 335 8000 - Información: 195
Línea de atención gratuita 01 8000 913 038
www.sdp.gov.co