

Bogotá D.C., 5 de agosto de 2024

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA DEFENSORÍA DEL ESPACIO PÚBLICO

Attn: Dora Lucía Bastidas Ubate

Directora de Administración Inmobiliaria y de Espacio Público
Carrera 30 No. 25 – 90, piso 15
Bogotá D.C.

GRUPO INTERDISEÑOS S.A.S

Attn: Rosalba Moreno Zuluaga

Directora de Interventoría
Carrera 19 No. 85 – 33
Bogotá D.C.



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
DADEP



20244000172372

Fecha: 2024-08-08 08:44 Folios: 1

Código de Verificación: W+m5hN

Radicador: MLCOMEZ

Remitente: EQUIPAMIENTOS URBANOS NACIONALES DE COLOMBIA

Visitenos en: www.dadep.gov.co

Referencia: Contrato de Concesión No. 110-00129-186-0-2020 suscrito el 5 de mayo de 2020 y con acta de inicio del 12 de junio de 2020.

Asunto: Solicitud de restablecimiento de viabilidad del contrato, inicialmente pactada, con base en los argumentos técnicos, jurídicos y financieros que se expondrán en el presente documento y de acuerdo con las salvedades presentadas por EUCOL y el DADEP el 10 y 25 de agosto de 2022 respectivamente con respecto al Otrosí No. 7 suscrito por las partes el 10 de agosto de 2022.

Respetados Señores,

Iniciar el presente documento y las justificaciones desarrolladas en él, señalando que EUCOL ha cumplido cabalmente con sus obligaciones desde el inicio del Contrato de Concesión No. 110-00129-186-0-2020 (en adelante el "Contrato"), suscrito el 05 de mayo del 2020, a pesar de las afectaciones duraderas sufridas y que persistan hasta la fecha, derivadas de la pandemia por Covid-19, así como de factores agravantes insuperables e imprevisibles concomitantes y posteriores descritos más adelante, que ponen en riesgo la ejecución actual y futura del objeto del Contrato y la viabilidad misma de EUCOL para seguir operando bajo las condiciones actualmente vigentes.

Así, el pasado 12 de junio de 2024 se inició el quinto año de ejecución contractual, que corresponde a la tercera parte de su plazo total. Durante este tiempo, por razones fuera del control de las partes, no se han podido aún restaurar las condiciones técnicas, económicas y financieras que existían al momento de estructurar los pliegos y presentar la oferta, que son imprescindibles para **restablecer la viabilidad** del Contrato, como fueron definidas en ese momento.

Dicho esto, se han suscitado una serie de eventos que han hecho necesaria la consideración y ajuste del Contrato a través de los modificatorios que se relacionan y detallan en el siguiente capítulo de Antecedentes. Además, para una mejor y más amplia visualización y comprensión del marco general del Contrato de Concesión se hace a continuación una breve reseña de la etapa licitatoria, porque en ella se presentaron eventos que alcanzan trascendencia en el desarrollo contractual y que ameritan ser considerados para los propósitos de la presente solicitud.

De igual manera, recordamos las salvedades que el DADEP y EUCOL presentaron el 25 y 10 de agosto de 2022, respectivamente, con respecto al Otrosí 7 suscrito el 10 de agosto de 2022, mediante el cual las partes acordaron ajustar el cronograma de instalación del nuevo mobiliario urbano por las razones que allí se consignaron.

En las salvedades al Otrosí 7 presentadas por EUCOL el 10 de agosto de 2022 se señaló:

- en su numeral 5° que "deja expresa salvedad de que el ajuste del Programa de Instalación, el cual se plasma en el presente Otrosí 7, no se entiende por sí solo como un **ajuste definitivo y pleno** que permita obtener el restablecimiento de las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de proponer, pues para mitigar los efectos graves y adversos causados por la pandemia que impactaron notoriamente la expectativa de viabilidad del Contrato de Concesión, es necesario adoptar medidas adicionales que permitan conjurar dichos efectos. Por lo tanto, será necesario seguir trabajando **hasta que se pueda definir un ajuste definitivo del mismo**, entre otras, la readecuación del plazo del Contrato de Concesión. Así, EUCOL se reserva el derecho a efectuar las reclamaciones a las que haya lugar respecto a lo anterior para el restablecimiento de las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al

momento de estructurar los pliegos y de presentar la propuesta referente al Contrato de Concesión No. 186-2020.” (Subrayado fuera del texto)

- en su numeral 2° que: “persiste la controversia sobre la necesidad de restablecer en pleno las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de estructurar los pliegos y de presentar la propuesta referente al Contrato de Concesión No. 186-2020.” (Subrayado fuera del texto)

Por otra parte, en las salvedades al Otrosí 7 presentadas por el DADEP el 25 de agosto de 2022 se señaló:

- en su numeral 3° que “El Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP, reitera mediante la presente salvedad que seguirá efectuando el seguimiento al contrato de concesión y se encuentra en total disposición para adelantar las gestiones pertinentes que lleven a seguir cumpliendo con los lineamientos contractuales.” (Subrayado fuera del texto)

Igualmente, el Otrosí 7 contempla en su cláusula Cuarta que “De ninguna manera puede entenderse que lo pactado entre las partes dentro de la presente modificación implica el reconocimiento de un desequilibrio económico del contrato. Así tampoco, implica la renuncia del Concesionario a hacer posteriores reclamaciones por el mencionado concepto.” (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Ante lo anterior, presentaremos y sustentaremos las afectaciones técnicas, económicas y financieras del Contrato de Concesión, desde su inicio hasta la fecha, incluyendo aquellas registradas en el Otrosí 7. Esta solicitud contendrá un detallado informe de las afectaciones persistentes y agravantes, que hoy se hacen evidentes en Colombia y las economías del mundo, exacerbadas por las guerras, cambios ambientales, políticos y macroeconómicos. Colombia se ve particularmente afectada por la crisis social, la persistente inflación, las altas tasas de interés, el alto costo o insuficientes materias primas y la proliferación de publicidad ilegal dentro del Distrito de Bogotá.

Para facilitar la comprensión y alcance del presente documento, a continuación, se presenta un índice de la presente solicitud de restablecimiento de la expectativa de viabilidad del Contrato en los términos inicialmente pactados.

Índice

Parte 1: Antecedentes y evolución del contexto contractual.

Detalle de las condiciones iniciales del contrato y cómo han evolucionado

- A. Proceso licitatorio y firma del Contrato
- B. Estructuración Financiera del Contrato:
- C. Un modelo financiero basado en la generación de un flujo de caja positivo desde el inicio del contrato
- D. Alteración de la ejecución contractual desde su inicio: Impacto a las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de estructurar los pliegos y presentar la propuesta
- E. EUCOL monitoreó y advirtió al DADEP y a la Interventoría de las afectaciones al Contrato a la mayor brevedad

Parte 2: Alteraciones extraordinarias y anormales que afectaron las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de estructurar el pliego y de presentar la propuesta

- A. Una economía colombiana profundamente afectada, enfrentando un prologado proceso de recuperación
- B. Un mercado de la Publicidad Exterior Visual (PEV) aun volátil y por debajo de los niveles existentes al momento de estructurar y de contratar
- C. Diligencia del Concesionario en la mitigación de riesgos previsible

Parte 3: Factores agravantes a las alteraciones extraordinarias y anormales que afectaron las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de estructurar el pliego y de presentar la propuesta

- A. Afectaciones imprevisibles e irresistibles a los costes de inversión
 - a. Características técnicas del nuevo Mobiliario Urbano objeto de la Concesión
 - b. Afectaciones extraordinarias e imprevisibles a los precios de producción e instalación del Mobiliario Urbano
 - c. Cuantificación de las alteraciones a los precios ofertados
- B. Desconfiguración irresistible e imprevisible de las condiciones existentes al momento de estructurar los pliegos y de presentar la propuesta
 - a. Evidencia de los ingresos dejados de percibir debido a factores extraordinarios y anormales derivados de la pandemia
 - b. Evidencia de las pérdidas acumuladas debido a factores extraordinarios y anormales derivados de la pandemia
 - c. Evidencia de la imposibilidad de generar un flujo de caja operativo debido a factores extraordinarios y anormales derivados de la pandemia

Parte 4: Solicitud de restablecimiento de las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de estructurar el pliego y de presentar la propuesta

- A. Fundamentación de la solicitud de restablecimiento de las condiciones existentes al momento de estructurar el pliego y de presentar la propuesta
- B. Especificidad de la ecuación contractual de la Concesión resultante de la estructuración financiera inicial del pliego
- C. Propuestas para mantener la ecuación contractual inicialmente pactada y restaurar las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de estructurar el pliego y presentar la propuesta
 - a. Alternativa de ajuste No 1: menor inversión a corto plazo y prórroga corta
 - b. Alternativa de ajuste No 2: inversión a mediano plazo y prórroga media
 - c. Alternativa de ajuste No 3: mayor inversión a corto plazo y prórroga larga
- D. Beneficios ambientales y económicos de las propuestas de ajuste contractual
- E. Conclusión

Anexos

Parte 1: Antecedentes y Evolución del Contexto Contractual

Detalle de las condiciones iniciales del contrato y cómo han evolucionado

A. Proceso licitatorio y firma del Contrato

- El **25 de octubre de 2019**, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (“DADEP”) dio **apertura a la Licitación Pública DADEP-LP-494-2019** (“Licitación Pública”) y publicó el pliego de condiciones definitivo referente al Contrato de Concesión No. 110-00129-186-0-2020 que fue suscrito el 5 de mayo de 2020 (“Contrato”) con el objeto de *“realizar el diseño, la fabricación, el suministro, la instalación, la actualización, el mantenimiento, la operación, el traslado y la reposición del mobiliario urbano de Bogotá D.C., así como su financiación.”*
- El **18 de noviembre de 2019**, Equipamientos Urbanos Nacionales de Colombia S.A.S (“EUCOL”) presentó su oferta en la Licitación Pública.
- El **17 de diciembre de 2019**, el comité evaluador publicó el informe de evaluación definitivo de la Licitación Pública recomendando al DADEP adjudicar a EUCOL el Contrato de Concesión, determinando que la oferta de EUCOL había obtenido el puntaje más alto, siendo esta la oferta más favorable para la entidad.
- La Administración Distrital que terminaba su período en el año 2019, no pudo llevar a cabo la adjudicación por una serie de recusaciones infundadas presentadas por otro de los oferentes.
- El **31 de diciembre 2019**, la República Popular China alertó a la Organización Mundial de la Salud (“OMS”) sobre los primeros casos identificados como el nuevo coronavirus (COVID-19).
- El **30 de enero de 2020**, la epidemia de COVID-19 fue declarada por la OMS una *“emergencia de salud pública de preocupación internacional”*.
- El **11 de marzo de 2020**, la **OMS elevó la alerta al nivel más alto, catalogando la propagación del Covid-19 como “Pandemia”**. El director general de la OMS, el doctor Tedros Adhanom Ghebreyesus declaró *“Nunca antes habíamos visto una pandemia provocada por un coronavirus. Y nunca antes hemos visto una pandemia que pueda ser controlada, al mismo tiempo”*. La caracterización de pandemia significa que la epidemia se ha extendido por varios países, continentes o todo el mundo, y que afecta a un gran número de personas.¹
- **A partir del 12 de marzo de 2020**, las autoridades colombianas de diversos órdenes (nacionales, distritales y municipales) adoptaron una serie de medidas tendientes a contener la propagación de la pandemia, a saber: (i) medidas sanitarias y de emergencia sanitaria (“Emergencia Sanitaria”); (ii) medidas de emergencia social, económica y ecológica (“Estado de Emergencia”), (iii) medidas de orden público y otras de carácter ordinario.
- El **30 de abril de 2020 en audiencia virtual**, el **DADEP adjudicó a EUCOL el Contrato** de Concesión.
- El **5 de mayo de 2020**, el DADEP y EUCOL (conjuntamente “las Partes”) **suscribieron el Contrato de Concesión**.
- El **12 de junio de 2020**, las **Partes suscribieron el Acta de Inicio del Contrato de Concesión** por quince (15) años, hasta el 12 de junio de 2035.

¹ <https://www.paho.org/es/noticias/11-3-2020-oms-caracteriza-covid-19-como-pandemia>

B. Estructuración Financiera del Contrato

Un modelo financiero basado en la generación de un flujo de caja positivo desde el inicio del contrato

En los pliegos de condiciones, sus observaciones y el contrato, se definieron las siguientes etapas:

- i. **Etapas Preliminar:** 12 meses contados desde la suscripción del Acta de Inicio en la cual el Concesionario debía (i) elaborar los estudios y diseños del Mobiliario Urbano (ii) obtener la aprobación de éstos por parte de la Autoridad Gubernamental competente y (iii) confeccionar o fabricar el Mobiliario Urbano. Igualmente, durante esta etapa el Concesionario también debe cumplir con las obligaciones de operación y mantenimiento sobre el Mobiliario Urbano existente.
- ii. **Etapas de Instalación:** se extiende desde la culminación de la Etapa Preliminar hasta la finalización del plazo de ejecución. En dicha etapa el Concesionario deberá cumplir con una programación específica anual de instalación del Mobiliario Urbano, de conformidad con lo establecido en los Anexos Técnico y Financiero. Igualmente, durante esta etapa el Concesionario también deberá cumplir con las obligaciones de operación y mantenimiento sobre el Mobiliario Urbano existente.
- iii. **Etapas de Reversión:** se inicia cinco (5) meses antes de la finalización del plazo de ejecución del Contrato a fin de llevar a cabo las actividades descritas, tanto en las cláusulas vigésima segunda y vigésima tercera del Contrato, como las contenidas en el Anexo Técnico con su correspondiente actualización, en los parámetros previstos en el artículo 19 de la Ley 80 de 1993. Igualmente, durante esta etapa el Concesionario también deberá cumplir con las obligaciones de operación y mantenimiento sobre el Mobiliario Urbano existente.

Por otra parte, el modelo financiero asociado a la estructuración de las etapas del Contrato preveía como condición subyacente esencial la generación de un flujo de caja desde el inicio del contrato para financiar por adelantado las inversiones antes del momento en que se inicien las instalaciones e inversiones correspondientes:

- Al respecto, el Consorcio C&C, firma estructuradora de los pliegos de condiciones contratada por el DADEP durante el proceso licitatorio (el “Estructurador”), respondió el 12 de noviembre de 2019 a las observaciones No. 1.1 y No. 10 formuladas por uno de los interesados, destacando la importancia del flujo de caja positivo desde el inicio de la Concesión para justificar la viabilidad del modelo financiero:

Respuesta del Estructurador del proceso de selección CONSORCIO C&C del 12 de noviembre de 2019 a las Observaciones 1.1 y 10 de la interesada Yady Villaquirán al Pliego de Condiciones:

“Se aclara al observante que el **CAPEX estimado** asciende a la suma de 107.265.540.703 pesos de junio de 2019. Según la proyección realizada, la inversión del primer año está alrededor del 37% del total.

Es importante recordar que desde el comienzo de la concesión, se contará con ingresos por el aprovechamiento económico del mobiliario existente, generando un flujo de caja que facilita la financiación. (...)

Por otra parte, se aclara al interesado que en ningún documento contractual se establece un cierre financiero y por ende, tampoco un plazo para el mismo, no obstante, se informa que, el cronograma de aprobación de prototipos y fabricación serán ajustado con el fin de que el inicio de la instalación del mobiliario se realice en el segundo año de ejecución del contrato.”² (Subrayado fuera del texto)

- Además, el Estructurador, a nombre del DADEP, aclaró en repetidas oportunidades que se tomaron como referencia los ingresos de la Concesión de mobiliario urbano No. 001-2001 para contrastar los resultados del modelo financiero del Estructurador, y concluir con total claridad que los ingresos por publicidad exterior se encontraban en un rango similar a los de la Concesión 001-2001. Es decir, que **el valor proyectado por ingresos por venta de publicidad exterior, en circunstancias normales, debía encontrarse al menos en un rango similar al de la Concesión 001-2001.**

Así, en una de las múltiples respuestas del Estructurador a las observaciones de los interesados sobre similar contenido, el Estructurador respondió:

² Consorcio C&C, Respuesta a observaciones generadas mediante oficios y mensajes cargados al SECOP II al pliego de condiciones del proceso y respuestas a observaciones generadas al pliego en la audiencia de asignación de riesgos, Pág. 2

Respuesta del Estructurador del proceso de selección CONSORCIO C&C del 12 de noviembre de 2019 a la Observación 13 de EUCOL al Pliego de Condiciones:

"Se aclara al observante que es cierto que los ingresos de la concesión están vinculados a la demanda del mercado publicitario. Es por ello que dado el bajo crecimiento del mercado de publicidad exterior visual, los ingresos proyectados, se basaron en una tarifa de referencia y un porcentaje de ocupación, que se encuentran en un rango de valor similar al de la concesión anterior.

Con respecto al CAPEX, es preciso aclarar que los costos del proyecto están soportados en cotizaciones y precios de referencia de Entidades Distritales que desarrollan proyectos de infraestructura. Finalmente se aclara que, el modelo financiero refleja la viabilidad financiera para el inversionista, según la TIR objetivo calculada teniendo en cuenta el riesgo sistemático, el riesgo del sector, el grado de apalancamiento y la exposición al riesgo país"³. (Subrayado fuera del texto)

En este sentido, para asegurar la viabilidad del modelo financiero de la concesión, **la estructuración del proyecto preveía que, desde el comienzo de la concesión y por un periodo de 18 meses contados desde el Acta de Inicio, EUCOL pudiera contar con ingresos por la explotación económica de los mobiliarios publicitarios existentes, aprovechando comercialmente, en plenitud y en condiciones de normalidad los 1.655 Paneles publicitarios de la concesión (1.613 Paneles M-160 existentes más 42 nuevos Paneles M-160).**

El objetivo era generar, desde el inicio de la concesión, un flujo de caja acumulado positivo que facilitara la financiación de las inversiones de la fase 2 de la Etapa de Instalación. Sin embargo, la pandemia por Covid-19 y sus efectos derivados impactaron, afectaron y paralizaron materialmente la estructuración del proyecto, resultando en un flujo de caja acumulado negativo.

C. Alteración de la ejecución contractual desde su inicio

Impacto a las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de estructurar los pliegos y presentar la propuesta

- Las circunstancias caracterizadas por la pandemia Covid-19 y las medidas implementadas por las diferentes entidades estatales (nacionales, distritales y municipales), son hechos cuyo carácter anormal, imprevisible e irresistible se caracteriza por su notoriedad pública absoluta y general.
- Sin embargo, es esencial resaltar que:
 - las medidas sucesivas decretadas por las autoridades tuvieron varios alcances, formas y propósitos que **afectaron no solo la movilidad de personas y cosas, sino también la economía en su integridad** de forma duradera;
 - la sucesión de Decretos Estatales se convirtió en una **incertidumbre omnipresente durante los primeros 24 meses de ejecución del Contrato** de Concesión, cuyos poderosos efectos aún afectan el desarrollo de la Concesión;
 - resultaba **imposible para EUCOL prever tanto la magnitud como la duración de los impactos y afectaciones** de la pandemia, los cuales siguen sobreviviendo en la economía actual como se demuestra a continuación.
- El cumulo de normas detallado en el **Anexo 1**, dejó evidenciado y demostrado que:
 - **durante los primeros 24 meses** de ejecución del Contrato, **la emergencia sanitaria estuvo vigente y presente,**
 - **durante los primeros 15 meses de ejecución del contrato, la movilidad en el Distrito Capital fue parcial o totalmente restringida** con medidas de aislamiento obligatorio o selectivo, distanciamiento individual responsable, y movimientos por localidades.
- De hecho, **la movilidad en el Distrito Capital fue la más afectada del país y su regreso a la normalidad, fue muy lento y paulatino, no antes del mes 16 de la ejecución del Contrato** de Concesión (noviembre de 2021).

³ Consorcio C&C, Respuesta a observaciones generadas mediante oficios y mensajes cargados al SECOP II al pliego de condiciones del proceso y respuestas a observaciones generadas al pliego en la audiencia de asignación de riesgos, Pág. 43

D. EUCOL monitoreó y advirtió al DADEP y a la Interventoría de las afectaciones al Contrato a la mayor brevedad

Menos de 1 mes después de la firma del Acta de Inicio (12 de junio de 2020), EUCOL notificó al DADEP y a la Interventoría, las afectaciones sufridas en la ejecución del Contrato por efecto de las medidas tendientes a mitigar la Pandemia por Covid-19:

- El **10 de julio de 2020**, EUCOL notificó al DADEP la naturaleza imprevisible y extraordinaria de los efectos de la pandemia por COVID-19. Ante esta crisis, en su momento con una magnitud desconocida, **EUCOL solicitó urgentemente un monitoreo de los riesgos asociados al Contrato**. Las nuevas realidades impuestas por las medidas para frenar la propagación del virus exigían una reevaluación inmediata de la matriz de riesgos, ya que los cambios abruptos observados resultaban imprevisibles en el momento de su elaboración y durante la audiencia de riesgos del proceso licitatorio.
- El **3 de septiembre de 2020**, el **DADEP acogió el análisis y el concepto que emite la Interventoría** el 31 de julio de 2020, en donde reconoce que **los efectos causados por la pandemia son un riesgo imprevisible que excluye la aplicación de la Matriz de Riesgos**, e identifica 2 soluciones posibles:
 - **A corto plazo:** *“Amortizar los pagos de la retribución fija mensual que recibe el DADEP por parte del Concesionario.”*
 - **A largo plazo:** *“Prorrogar el Contrato de Concesión, para que de esta manera Eucol S.A pueda recuperar la inversión que presuntamente podría ver disminuida durante la contingencia actual, esto se determinaría en tiempo, una vez finalice las circunstancias imprevisibles que se encuentran aún en desarrollo.”*
- El **4 de septiembre de 2020**, EUCOL evidencia los ingresos que ha dejado de percibir durante el primer trimestre de ejecución contractual debido al estricto aislamiento preventivo. Por otro lado, se suscribe entre las partes el Otrosí 1 al Contrato de Concesión, por medio del cual se corrige un error involuntario en el Contrato ajustando la Etapa Preliminar a 12 meses en vez de 6, con el fin de que el inicio de la instalación del mobiliario se realizara en el segundo año de ejecución del Contrato conforme a lo estipulado en la ADENDA No. 1 al Anexo Técnico.
- El **7 de septiembre de 2020**, EUCOL solicitó la **revisión de la Matriz de Riesgo** del Contrato de Concesión para **adaptarla a las circunstancias sobrevenidas a raíz de la pandemia por COVID-19**.
- El **2 de octubre de 2020**, el DADEP rechaza la propuesta de adecuación de la Matriz de Riesgos y solicita monitorear el impacto de la crisis. Asimismo, solicita a EUCOL aportar las pruebas necesarias para demostrar el impacto económico de la pandemia por Covid-19 en el Contrato.
- El **13 de noviembre de 2020**, EUCOL realiza el monitoreo del impacto por Covid-19 en los ingresos, proponiendo medidas de alivio a corto plazo para enfrentar la situación actual: (i) Pago escalonado del Fondeo del Programa de Cultura Ciudadana, (ii) Aplazamiento del segundo pago de la comisión del Estructurador, (iii) Pago de la Retribución que resulte del porcentaje sobre las ventas brutas anuales sin que sea aplicable la Retribución Mínima Fija Mensual, (iv) Ajuste del periodo de la Etapa Preliminar mediante su extensión por un periodo equivalente a la vigencia del “aislamiento preventivo obligatorio” y del “aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable”.
- El **23 de noviembre de 2020**, la Interventoría solicita definir mesas de trabajo para demostrar cifras, datos e información para estimar la afectación y adoptar las decisiones que permitan ajustar las condiciones del Contrato; y aprueba el escalonamiento del fondeo del Programa de Cultura Ciudadana.
- El **4 de diciembre**, el DADEP acoge el concepto de la Interventoría y únicamente aprueba el aplazamiento del fondeo del Programa de Cultura Ciudadana en pagos escalonados, sin pronunciarse en las demás propuestas de alivio hechas por EUCOL.

- El **16 de diciembre de 2020**, las Partes suscribieron el Otrosí 2 cambiando las fechas previstas para los desembolsos a realizar por EUCOL con destino al programa de Cultura Ciudadana. Esta medida se implementó en un intento de mitigar el impacto a corto plazo de la drástica caída de ingresos que afectó el flujo de caja.
- El **9 de febrero de 2021**, EUCOL realiza el monitoreo del impacto por Covid-19 en los ingresos del Contrato al octavo (8) mes desde el Acta de Inicio, **solicitando** mantener el pago de la retribución que resulte del porcentaje sobre las ventas brutas anuales **sin que resulte aplicable la Retribución Mínima Fija Mensual**, por lo menos hasta alcanzar el nivel de ventas inicialmente proyectado.
- El **25 de febrero de 2021**, el DADEP acoge el concepto del interventor del 19 de febrero de 2021, **rechazando la solicitud de EUCOL**, argumentando que *“el concesionario más allá de manifestar la reducción de ingresos, no ha allegado pruebas que evidencien el grave y lesivo impacto que altera la ecuación económica del contrato que amerite decisiones adicionales a las que ya se han tomado para prevenir y mitigar el riesgo que se pudiera presentar como efecto de las condiciones económicas alteradas con ocasión de la pandemia”*. Sin embargo, la interventoría reitera que: *“Se concluye entonces que la solicitud del Concesionario no cuenta con la justificación suficiente para recomendar la modificación contractual solicitada; no obstante, **si posteriormente, este presenta un requerimiento con mayor fundamento y una propuesta definida, podría estudiarse la viabilidad de una modificación.**”* (Subrayado fuera del texto)
- El **9 de junio de 2021**, las Partes suscribieron el Otrosí 3 formalizando la extensión de la Etapa Preliminar por 1 mes debido a la imposibilidad de las fábricas de realizar sus labores durante un periodo equivalente, a causa de las medidas gubernamentales que han resultado en cierres de las fábricas y reducción de horas de trabajo por toque de queda.
- El **25 de agosto de 2021**, EUCOL reitera al DADEP que el contrato de concesión ha presentado y continúa reflejando un gravoso déficit financiero, demostrando la caída de la inversión publicitaria en el medio de Publicidad Exterior Visual en Colombia y para EUCOL; y **solicita a la Interventoría y al DADEP adoptar medidas parciales y transitorias para asegurar la continuidad del contrato**, proponiendo un ajuste en la Retribución, manteniendo un pago del 7.75% sobre las ventas brutas anuales, mientras se exime el pago de la Retribución Mínima de anual hasta que los ingresos publicitarios alcancen los niveles proyectados. EUCOL reitera que este ajuste es necesario debido a la caída del 64.26% en el mercado publicitario, causada por el Covid-19, y se considera una **medida provisional hasta que se evalúe el impacto total de la pandemia en el contrato.**
- El **14 de septiembre de 2021**, la Interventoría **reconoce que la pandemia del Covid-19 ha afectado contratos de larga duración.** Sin embargo, se requiere presentar pruebas que demuestren la relación causal entre la pandemia y el daño específico al contrato, así como la diligencia del concesionario en **mitigar riesgos previsibles**; por lo que **propone mesas de trabajo para determinar la afectación real del contrato y ajustar las condiciones al mismo, hasta un punto de no pérdida.**
- El **30 de septiembre de 2021**, las Partes suscribieron el Otrosí 4 cambiando las fechas previstas en el Otrosí 2 para los desembolsos a realizar por EUCOL con destino al programa de Cultura Ciudadana, en consideración a la afectación derivada de la caída de ingresos que afectó el flujo de caja de EUCOL como una medida parcial de alivio a corto plazo; toda vez que la implementación del Programa de Cultura Ciudadana está ligado a la instalación del nuevo mobiliario por instalar.
- El **29 de diciembre de 2021**, las Partes suscribieron el Otrosí 5 formalizando la extensión de la Etapa Preliminar debido al retraso en la aprobación de los prototipos por parte de la Secretaría de Planeación.
- El **10 de febrero de 2022**, EUCOL notifica al DADEP la ruptura de la ecuación contractual del Contrato de concesión aportando elementos probatorios contractuales, jurídicos y financieros debido a la pandemia por Covid-19 soportado por el informe pericial de Integra Auditores y Consultores S.A. (Integra), solicitando restituir las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de presentar su propuesta.

- El **14 de febrero de 2022**, DADEP solicita a la Interventoría realizar el análisis integral (técnico, jurídico y financiero) de cara a la solicitud de restablecimiento de la ecuación contractual sometida por EUCOL el 10 de febrero de 2022.
- El **21 de febrero de 2022**, la Interventoría solicita a EUCOL que remita la fecha estimada en la que podría alcanzarse las dos condiciones que se deben cumplir para iniciar la siguiente etapa de inversión, así como las proyecciones de ingresos y de flujo de caja tenidas en cuenta por nuestros asesores; información que fue remitida por EUCOL el 15 de marzo de 2022.
- El **22 de marzo de 2022**, la Interventoría solicita a EUCOL hacer llegar los soportes o evidencias de la información relacionada al cálculo de Coste Promedio Ponderado del Capital ("CPPC" o "WACC"); información que fue remitida por EUCOL el 24 de marzo de 2022.
- El **11 de abril de 2022**, la Interventoría emite su concepto dirigido al DADEP **reconociendo el desequilibrio económico del Contrato, y recomendando a las partes encontrar un acuerdo.**
- El **10 de junio de 2022**, el DADEP comunica a EUCOL su **no aceptación de calificar los impactos imprevisibles por Covid-19 como un desequilibrio económico** del contrato de concesión a pesar de la debida diligencia y del monitoreo continuo del Concesionario.
- El **05 de julio de 2022**, EUCOL refuta la posición del DADEP y **reitera la necesidad de restablecer la ecuación contractual debido a los graves efectos** derivados de la Pandemia que han afectado la Concesión, así como el deber del DADEP, como entidad concedente, de adoptar en el menor tiempo posible medidas de restablecimiento de la ecuación contractual.
- El **21 de julio de 2022**, DADEP reitera su posición de no considerar necesario el restablecimiento del equilibrio contractual, porque según su criterio el Concesionario no acreditó con evidencias y soportes, con sustento y fundamento en las disposiciones contractuales, la existencia de elementos que permitieran considerar que la Pandemia Covid-19 alterara de manera extraordinaria y anormal el mencionado equilibrio.
- Como resultado de las **mesas de trabajo entre el Concesionario, la Entidad y la Interventoría**, el **28 de julio de 2022**, el Concesionario radicó el documento que se denominó: **"Propuesta consensuada de ajuste al Programa de Instalación, para contribuir al restablecimiento de las condiciones técnicas, económicas y financieras del Contrato de Concesión No. 186-2020 configuradas al momento de estructurar los pliegos y presentar la oferta, de acuerdo con las mesas de trabajo sostenidas entre el DADEP y EUCOL durante el periodo del 23 de junio al 21 de julio de 2022."**
- Con base en la propuesta debidamente sustentada y concertada por las partes, el 10 de agosto de 2022, se suscribió el **Otrosí 7** a través del cual se dejó expresa constancia de:

- "8. Que, **las partes del contrato estatal pueden realizar modificaciones al contrato como una forma de "lograr la finalidad de este y por ende la realización de los fines del Estado, a los cuales sirve el contrato"**."
9. Al respecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo Estado⁵ ha indicado que "por mutabilidad del contrato estatal se entiende el **derecho que tiene la administración de variar, dadas ciertas condiciones, las obligaciones a cargo del contratista particular, cuando sea necesario para el cumplimiento del objeto y de los fines generales del Estado**". En ese sentido, es importante resaltar que "la posibilidad de modificar los contratos estatales es una especial forma de hacer prevalecer la finalidad del contrato sobre los restantes elementos del mismo".
[...]
20. Que, **la movilidad de las personas en la calle, es un presupuesto que conlleva a las empresas a anunciar sus productos a través del elemento de Publicidad Exterior Visual representado en los paneles del mobiliario urbano (M-160), situación que se vio afectada de forma anormal y extraordinaria por la pandemia ocasionada por el COVID 19.**
21. Que **en el proceso de licitación se contempló que, desde el comienzo del Contrato de Concesión, se contaría con ingresos derivados del aprovechamiento de mobiliario existente, particularmente de la venta de publicidad exterior, que**

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-300 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

⁵ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 13 de agosto del 2009. Radicado 11001-03-06-000-2009-00033-00 (1952). C.P. Enrique José Arboleda Perdomo

permitiría disponer de ingresos para atender la inversión y facilitaría la financiación del Contrato de Concesión

22. Que, **los ingresos del Contrato de Concesión se vieron afectados, ante la disminución en las ventas de publicidad exterior.** Estas afectaciones al proyecto, de carácter anormal y extraordinario en el contexto macroeconómico que devino por la **pandemia de COVID-19 y la recesión económica a nivel mundial**, produjo una variación en los ingresos de acuerdo con el análisis histórico presentado por el Concesionario en el oficio 20224000171812 del 28 de julio de 2022, tales que dificultaron la financiación para realizar las inversiones dispuestas en el contrato.
23. Que frente a las vicisitudes derivadas de la pandemia ocasionada por el COVID 19 y ante la necesidad de hacer prevalecer el interés general que motivó la suscripción del contrato de concesión No 110-00129-186-0-2020, las partes con base en el concepto de la interventoría, encuentran necesario concertar un mecanismo que permita responder a los factores imprevisibles derivados de la referida pandemia y así evitar la afectación del contrato.
24. Que el 28 de julio de 2022, el Concesionario remitió al DADEP una comunicación de radicación 20224000171812 con el propósito de proponer un nuevo Programa de Instalación que le permita al Concesionario no incumplir sus obligaciones de inversión y financiación del mobiliario a instalar en el marco del Contrato de Concesión. En esta comunicación, se presentaron las justificaciones y razones financieras y económicas que sustentan y respaldan las modificaciones propuestas.
25. Que en la solicitud del Concesionario se indicó que: **“dentro de las medidas propuestas por el Concesionario para reestablecer las condiciones del Contrato de Concesión existentes al momento de presentar la oferta, se propuso modificar el plazo de este y pactar una modificación del Programa de Instalación, pues estas medidas, de acuerdo con el análisis realizado por el Concesionario, permitirían asegurar la continuidad y correcta ejecución del Contrato de Concesión”.**

Aseguró que: “con miras a mantener el cumplimiento de las obligaciones a su cargo a pesar de las dificultades derivadas por la pandemia del Covid-19, propuso modificar el Programa de Instalación, **sin que esto suponga una solución definitiva para mitigar plenamente** los efectos graves y adversos causados por la pandemia que **impactaron notoriamente la expectativa de viabilidad** del Contrato de Concesión, y **sin que este mecanismo suponga por sí mismo el restablecimiento de las condiciones bajo las cuales fue celebrado el Contrato de Concesión ni las previstas al momento de presentar la oferta económica** en el proceso de licitación.”
26. Agregó el concesionario que “...del modelo financiero asociado con la estructuración de las etapas del Contrato de Concesión y de las **expectativas legítimas en materia financiera**, existe una condición subyacente esencial y necesaria de generación de flujo de caja en los primeros 18 meses de la concesión, para cumplir con el inicio de las inversiones de la Fase 2 y siguientes de la Etapa de Instalación.” “...el ajuste al Programa de Instalación responde a las proyecciones de utilidad neta del Concesionario en las que se evidencia que **el Contrato de Concesión tendrá un punto de utilidad neta acumulada de casi 0 COP** (a pesos de junio de 2019) **en el mes de diciembre de 2023⁶**, es decir, que para dicha fecha se estima que no se encontrará en situación deficitaria.”.
[...]
27. Que la Interventoría en comunicado GDADEP-819-22 pudo verificar con la certificación de las ventas de los últimos cinco años de la Concesión anterior, que para períodos equivalentes y a pesos de junio de 2019, se ha generado un menor valor de ventas en el contrato actual que corresponde a \$25.282.272.630⁷.
[...]
28. Que en la anterior comunicación la Interventoría recomendó la modificación presentada por EUCOL consistente en **el aplazamiento de las inversiones del nuevo mobiliario urbano**, puesto que: “En resumen, desde el punto de vista jurídico se advierte que la propuesta realizada por el Concesionario, no contraviene lo ofertado toda vez que mantiene el CAPEX y OPEX, así como las cantidades que lo hicieron puntuar como la mejor propuesta en el proceso de licitación. El

⁶ Dichas proyecciones se contemplaron sobre la base de los resultados acumulados reales al cierre de junio 2022, que alcanzan los -2.100.797.929 COP (a pesos de junio de 2019) de pérdida acumulada desde el inicio del contrato, y proyectando los resultados hasta diciembre de 2023 en función a: (i) Julio a diciembre 2022: sobre la proyección del Presupuesto 2022 definido por EUCOL para el Contrato de concesión: (a) El Presupuesto 2022 para el periodo comprendido del 01 de enero al 31 de diciembre de 2022, proyecta una utilidad neta positiva de 1.506.578.679 (a valores corrientes), lo que representa 1.277.411.729 (a pesos de junio de 2019); (b) Dicha estimación contempla los impactos de los altos hurtos y robos de los Paraderos Tipo 3 en el Estado Financiero que se contabilizarán a medida que se realice la reposición de los mismos durante el segundo semestre de 2022 según la programación y gestiones definida en el Otrosí 6, cuyo costo asciende 4.945.635.023 COP (a valores corrientes) según las estimaciones a la fecha; y (ii) Enero a diciembre 2023: (i) Las ventas brutas por exhibición, a pesos de junio de 2019, para el periodo comprendido de junio de 2021 a mayo de 2022 están aún un -17% por debajo del promedio histórico (promedio anual de enero de 2014 a julio de 2019 = 33.604.698.027), y se espera una mejora progresiva durante el periodo comprendido entre junio de 2022 a mayo de 2023 manteniéndose a un -3% por debajo del mismo promedio histórico; (ii) Así, se proyecta una utilidad neta positiva del ejercicio 2023 de 1.207.693.011 COP (a pesos de junio de 2019) que corresponde al 90% del resultado promedio histórico del contrato de Concesión 001-2001 anterior (promedio de enero 2014 a julio de 2019 = 2.249.873.395 COP a pesos de junio de 2019), menos una estimación del incremento de los gastos de mantenimiento resultando del aumento de los hurtos de Paraderos Tipo 3 por -817.193.044 COP (a pesos de junio de 2019) equivalente a un 20% del valor contemplado en el segundo semestre del año 2022 y (iii) Para la actualización de las cifras se proyectó una inflación estimada de: 8.49% en 2022 y 5% en 2023 (según encuestas del Banco de la República).

⁷ El Concesionario en la propuesta entregó un valor diferente al que había referenciado en el comunicado del 10 de febrero de 2022, para hacer comparables las ventas de la concesión anterior y la actual, por tal razón no se incluyeron los ingresos de cartelería.

aplazamiento de la inversión se justifica en que el riesgo de financiación se tornó anormal debido a las medidas de confinamiento adoptadas en razón a la Pandemia, **que afectaron el único ingreso con el que cuenta la Concesión**, por lo tanto, un tratamiento a esta situación es **postergar el inicio del cronograma**”.

29. Que por todo lo anterior, es viable ajustar el Programa de Instalación para las fases 2, 3 y 4, como una medida para **buscar el cumplimiento de los fines estatales** y eficiente prestación del servicio que permita al Concesionario disponer de un período de al menos 12 meses para generar los ingresos que faciliten la financiación de la inversión. El primer hito del programa de instalación correspondiente a los 42 paneles publicitarios no sufrió ninguna modificación.

30. Que la modificación del Programa de Instalación no afecta la priorización de las necesidades de renovación expresadas por el DADEP y Transmilenio de iniciar los trabajos de realización de los tapetes, Paraderos Tipo 1, Paraderos Tipo 2, Paraderos Tipo 3, Cubierta Modulo M 141 y Panel Informativo Estaciones, y, en todo caso, se persigue la consecución de los objetivos de interés público buscados por el DADEP, con el compromiso de adelantar por parte del Concesionario una porción significativa de mobiliarios que se instalarían desde el 12 de junio de 2023, a pesar de las dificultades económicas y de financiación anteriormente expuestas.

31. Que, la Corte Constitucional⁸ ha indicado que los contratos de concesión son por su naturaleza incompletos, por ello adquiere relevancia la necesidad de renegociar y ajustar las cláusulas contractuales, con el fin de precaver perjuicios que afecten al contrato:

“Las concesiones son por naturaleza contratos incompletos, debido a la incapacidad que existe de prever y redactar una consecuencia contractual para todas y cada uno de las posibles variables y contingencias que pueden surgir en el desarrollo del objeto, lo que impone un límite a las cláusulas contractuales efectivamente redactadas. Por ello adquiere especial relevancia la **posibilidad de renegociar y modificar los contratos con el fin**, entre otros, (i) de **recuperar el equilibrio económico**, en los eventos en los que se materializan obstáculos no previsibles, extraordinarios y no imputables al contratista, o (ii) de **adecuar la prestación del servicio a las nuevas exigencias de calidad**, por ejemplo, desde el punto de vista tecnológico.

Además, debe tenerse en cuenta que los contratos de concesión tienen características de contratos relacionales. Estos contratos **se caracterizan por ser a largo plazo y por ello la relación entre las partes se fundamenta en la confianza mutua** que se desprende (i) de la interacción continuada entre ellas, y (ii) de que su interés por cumplir lo pactado no se fundamenta exclusivamente en la verificación de un tercero sino en el valor mismo de la relación. Esto hace que el gobierno de la transacción sea diferente, pues **los procesos de ajuste a circunstancias imprevistas no se limitan a una simple renegociación de los términos contractuales, sino que comprenden una redefinición de las estructuras administrativas** de gobernación dispuestas para evitar conflictos en la relación a largo plazo.

Sin embargo, como se señaló en apartes previos y se deriva de la naturaleza vinculante del contrato y del principio de planeación, la modificación debe ser excepcional y debe (a) justificarse en razones autorizadas por la ley y debidamente probadas y fundamentadas, y (b) no corresponder a objetos nuevos; lo contrario crearía incentivos para que las partes se aprovechen de la alta especificidad de las inversiones que la infraestructura demanda y de que la relación contractual ya se encuentra formada, para comportarse de manera oportunista, es decir, mediante conductas dirigidas a ignorar los principios de la contratación estatal –como la libre concurrencia y la selección objetiva- y, por esta vía, de la función administrativa constitucionalmente consagrados. Por ejemplo, los contratistas, basados en la expectativa de futuras modificaciones dirigidas al mantenimiento del equilibrio económico del contrato, pueden estructurar ofertas con precios artificialmente bajos solamente con el propósito de lograr la suscripción del acuerdo y una vez obtenida la posición de contraparte del Estado, presionar la renegociación del negocio para obtener nuevas ventajas.

En relación con la restauración del equilibrio económico del contrato, la Sala nuevamente resalta que **la modificación debe obedecer solamente a circunstancias no previsibles, extraordinarias y no imputables al contratista**. Así lo exige el artículo 27 de la ley 80, según el cual el restablecimiento del equilibrio solamente es posible cuando la ruptura proviene de causas no imputables a quien resulta afectado.”

Conforme a lo anteriormente expuesto, las partes de mutuo acuerdo procedieron a modificar el numeral 4.1. del Anexo Técnico para ajustar la Etapa de Instalación y la fecha de inicio de cada una de las subetapas que componen el Programa de Instalación del mobiliario urbano.

⁸ Sentencia C – 300 del 25 de abril de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

Parte 2: Alteraciones extraordinarias y anormales que afectaron las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de estructurar el pliego y de presentar la propuesta

Como es de conocimiento general, y como demostrado en las numerosas notificaciones emitidas por EUCOL al DADEP y la Interventoría, las medidas estatales tomadas para mitigar la propagación de la pandemia por Covid-19 han tenido graves impactos negativos en la economía mundial y nacional de Colombia. Estas medidas han afectado significativamente la **correlación económica entre las prestaciones y contraprestaciones del contrato, volviendo inviable la prestación adecuada del servicio público** según las condiciones definidas durante la estructuración del contrato en 2018 y la presentación de la oferta en 2019. Estos efectos no solo impactan los resultados actuales, sino que han alterado, extraordinaria y anormalmente, la ecuación contractual desde su inicio.

A. Una economía colombiana profundamente afectada, enfrentando un prologado proceso de recuperación

A modo de recordatorio, el informe pericial de la firma independiente Íntegra Auditores Consultores S.A. (en adelante “Informe Integra”), aportado por EUCOL al DADEP mediante radicado N°20224060025572 del 10 de febrero del 2022, presenta los elementos probatorios que sustentan la relación causal entre el impacto de las medidas estatales tomadas en la pandemia por Covid-19 y los daños observados hasta la fecha.

A continuación, recordamos el análisis detallado sobre el entorno macroeconómico:

“2. Impacto de las medidas estatales para mitigar la propagación del Covid-19 sobre el entorno económico

[...]

La interrupción forzada, abrupta y prolongada de la interacción entre agentes económicos que ha sufrido el país ha sido evidenciada, entre otros por el **indicador de la movilidad** en los lugares de trabajo medido por Google para Colombia y más específicamente para Bogotá⁹ (Gráfico 1).



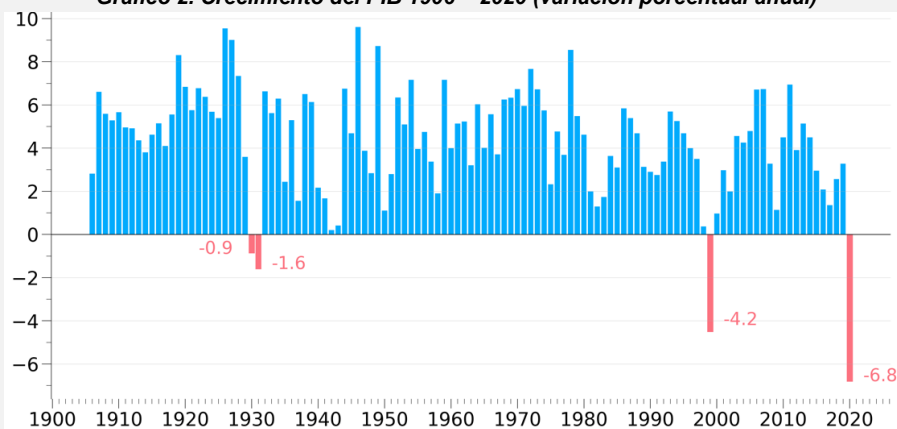
Fuente: Google, cálculos propios

Asimismo, la economía colombiana está experimentando la **peor crisis de su historia** desde que existen registros, como se evidencia en el **Gráfico 2**. En efecto, las bases de datos sobre la actividad económica colombiana de la Cepal, del Banco de la

⁹ En el Gráfico 1, el 0 en el eje vertical indica una movilidad en lugares de trabajo similares a los observados antes de la llegada del COVID-19. Valores por debajo de 0 indican una reducción en la movilidad frente a los niveles previos a la llegada del COVID-19.

República y del Dane, que abarcan el periodo 1906-2020, demuestran que en 2020 se registró la mayor contracción del PIB desde que existen registros.

Gráfico 2. Crecimiento del PIB 1906 – 2020 (variación porcentual anual)

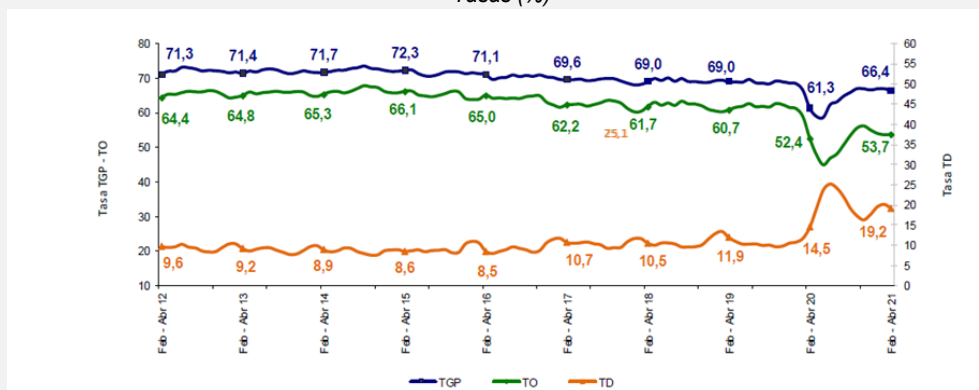


Fuente: Cepal, Banco de la República, Dane, cálculos propios

Como lo demuestran las cifras del Dane, la **actividad económica ha sido afectada a todo nivel**, repercutiendo no solo directamente en las actividades de producción y **en las ventas del comercio**, sino también resultó en la destrucción de empleo y la pérdida de poder adquisitivo, entre otros aspectos.

Así, la **tasa de desempleo** de Bogotá pasó de 14.5% (periodo de febrero-abril 2020) a 25.1% (mayo-julio de 2020), lo que significa un **aumento de 10.6 puntos porcentuales**. Como se observa en la siguiente gráfica [Gráfico 3], la tasa de desempleo alcanzó su más alto nivel en los últimos 10 años.

Gráfico 3. Tasa Global de ocupación y desempleo Bogotá febrero – abril (2012 – 2021)
Tasas (%)



Fuente: Dane. TGP (Tasa Global de Participación), TO (Tasa Ocupación), TD (Tasa Desempleo)

Por su parte, la Cámara de Comercio de Bogotá indica que, en Bogotá y los 59 municipios de su jurisdicción, el **número de empresas activas** en los sectores de industria, servicio y comercio **disminuyó en un -7% en el primer semestre de 2021** en comparación con el mismo periodo del año 2019, siendo el más afectado el sector de servicios.

Gráfico 4. Empresas Activas enero – junio (2019 – 2021)

Empresas activas				
Sector económico	Ene - Jun (2019)	Ene - 3 de julio (2020)	Ene - Jun (2021)	Variación 2019 - 2021
Industria	56.843	45.652	52.839	-7%
Servicios	229.486	186.175	208.903	-9%
Comercio	129.634	108.675	126.664	-2%
Total, Bogotá jurisdicción Cundinamarca	415.963	340.502	388.406	-7%

Fuente: Cámara de comercio de Bogotá

2.1 El Proceso de Recuperación

Con el paso del tiempo, las autoridades, tanto en Colombia como en otros países, entendieron los **efectos demoledores de las medidas de aislamiento**, dando paso a la implementación de protocolos para permitir nuevamente la interacción física entre agentes. Como lo muestra el **Gráfico 1** arriba, la movilidad en los lugares de trabajo se ha recuperado y, con base en los números más recientes (con corte al 1° de septiembre de 2021), ya se encuentra en los niveles previos al inicio de la pandemia.

Es común utilizar la situación pre-pandemia para medir si un sector, una empresa o un hogar han dejado atrás las inmensas dificultades que generaron los encierros; es entendible, por supuesto, el deseo de querer volver a una situación lo más parecida posible a la del mundo cuando éste era “normal”, antes de que el virus del COVID-19 irrumpiera en la vida de todos.

Sin embargo, definir el nivel económico pre-pandemia como el punto en que se diera por concluido el proceso de recuperación subpondría ocultar el desfase para volver al potencial de actividad económica que se hubiera alcanzado sin esta crisis.

[...]

b. Referente relevante para calificar el nivel de vuelta a la “normalidad”

El nivel pre-pandemia no es el nivel referente relevante para determinar el punto en que se pueda dar por concluido el proceso de recuperación.

De hecho, en virtud del marco analítico propuesto en la sección anterior, a medida que las fuerzas negativas de corto plazo que operan durante las crisis empiezan a perder fuerza, **no es suficiente volver al nivel de la situación pre-crisis, pues el potencial de actividad económica hubiera seguido creciendo.**

Volver al nivel de la situación pre-crisis no es, por supuesto, una mala noticia. Sin embargo, el mundo ha seguido su curso, incluso durante el periodo de crisis, y el PIB potencial con el que habría que comparar la situación de la economía ya no es el del nivel pre-crisis, sino el que hubiera normalmente alcanzado la economía. Por lo tanto, volver a la “normalidad” y concluir el proceso de recuperación será más largo que volver a los niveles de actividad pre-crisis.

c. La recuperación de la economía colombiana

Luego de haberse contraído un -6.8% en términos reales en 2020, se espera que la economía colombiana crezca, según el gobierno y luego de los resultados del tercer trimestre, un 9.7% en el año 2021, y según el equipo técnico del Banco de la República entre el 9.8% y el 10%. No es para nada común en Colombia un crecimiento superior al 9%, razón por la cual la sensación de que todo está bien al ver un número como éste es engañosa, considerando que se calcula a partir de la contracción del año 2020. Crecer para salir de las crisis es fundamental, pero se termina de salir de las crisis no solo cuando el crecimiento es de cierta magnitud sino cuando, como se vio en la sección anterior, el nivel de la actividad económica ha vuelto a su nivel potencial.

Lo anterior se ilustra en el **Gráfico 5**, que muestra tres elementos:

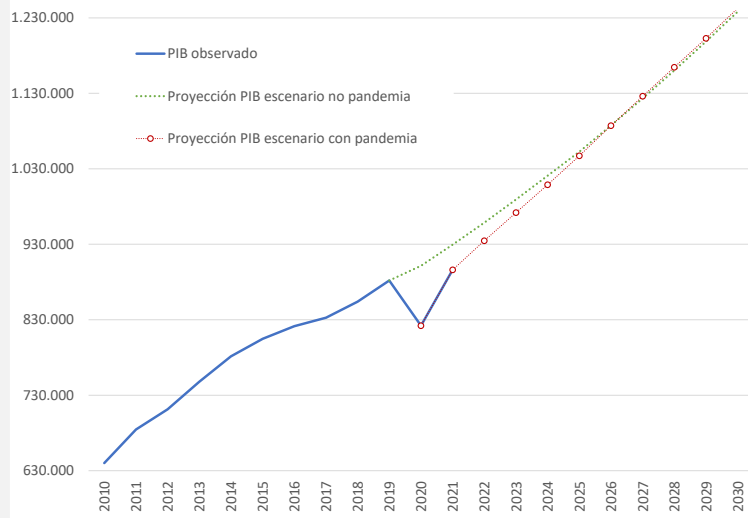
1. En primer lugar, el nivel del PIB para el periodo 2010-2020¹⁰, que muestra la historia reciente de la actividad económica, incluido el desplome generado por la llegada del COVID-19 (línea azul).
2. En segundo lugar, muestra cómo hubiera evolucionado el nivel de actividad económica si no hubiera llegado la pandemia y sus cierres asociados, que afectaron de forma considerable la interacción entre agentes (línea verde); dado que en 2019 la economía colombiana se encontraba cerca de su nivel potencial, esta proyección de lo que hubiera sido el mundo sin pandemia muestra la evolución estimada del potencial de la economía colombiana hacia adelante¹¹.
3. Finalmente, se muestra la evolución esperada que tendría la economía colombiana en los próximos años, luego de haber pasado por todas las vicisitudes del año 2020 (línea roja); éste es el escenario esperado de la economía colombiana post-pandemia, que prevé para el año 2022 un crecimiento entre el 4.2% y 4.3% según las previsiones del Ministerio de Hacienda y el Banco Mundial.

La brecha entre la línea verde y la línea roja en el Gráfico 5, que corresponde a la diferencia entre lo que, razonablemente dada la información disponible, hubiera sido la evolución de la economía colombiana sin pandemia y, por otra parte, la evolución esperada a futuro de la economía colombiana post-pandemia, revela una realidad muy importante. Eventualmente la línea roja se encontrará con la verde aproximadamente en 5 o 6 años, entre los años 2026 y 2027, en la medida en que las consecuencias negativas del COVID-19 terminen de disiparse por completo. Sin embargo, toda la brecha entre la línea verde y la roja será actividad económica que nunca podrá recuperarse.

¹⁰ El crecimiento relevante del PIB es el crecimiento de las cantidades aislado del crecimiento de los precios. Por esa razón, para el Gráfico 5, se utiliza el PIB en precios constantes de 2015 calculado por el Dane.

¹¹ Dado que el nivel potencial de actividad económica no es observable, sino que debe ser estimado, se utilizó para efectos del análisis que aquí se presenta la senda de crecimiento potencial del PIB calculada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021 (ver el Gráfico 73 en la página 227 de dicho documento).

**Gráfico 5. Nivel actividad económica en Colombia:
PIB histórico y escenarios con y sin pandemia (cifras en pesos constantes de 2015)**



Fuente: Dane, Ministerio de Hacienda y Crédito Pública, cálculos propios.

Lo anterior implica que quienes hayan iniciado una actividad empresarial antes de llegar la pandemia y sufrieron como tantos otros empresarios los reveses que ésta trajo, podrán alcanzar eventualmente, a partir de algún momento en el futuro, los ingresos anuales que tenían proyectados¹². Sin embargo, entre 2020 y ese momento habrán perdido ingresos que ya no podrán recuperar (todo lo demás constante), viéndose afectada la ecuación financiera pactada, en la que se basaron cuando se embarcaron en la actividad." (Subrayado fuera del texto)

Es evidente que la economía en general ha sufrido una afectación material, extraordinaria, irresistible e imprevisible debido a la crisis, y EUCOL en el desarrollo del Contrato de Concesión No. 186-2020 no es la excepción. En efecto, en tiempos de crisis, las empresas suelen suspender primero sus inversiones publicitarias, lo que impacta directamente en los ingresos generados por ventas publicitarias, que son la única fuente de financiamiento del concesionario para las elevadas inversiones requeridas por el Contrato. Estas inversiones ascienden a CIENTO CINCUENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS DIECIOCHO MILLONES DOSCIENTOS TREINTA Y DOS MIL NOVECIENTOS NUEVE PESOS MCTE (\$157.818.232.909), pesos de junio de 2019, según los precios unitarios ofertados (ver Tabla 6 de la Parte 3. Sección A. Apartado c.) para la ejecución del programa de instalación del nuevo mobiliario urbano de Bogotá, objeto de la concesión.

Hoy en día, la economía colombiana aún no ha alcanzado la tan esperada recuperación, tanto en el momento de la emisión del Informe Integra como en el momento de la firma del Otrosí 7. En lugar de eso, la situación ha sido exacerbada por las secuelas duraderas de las medidas a carácter social y macroeconómicas adoptadas para mitigar la propagación de la pandemia por Covid-19. Estas circunstancias siguen retrasando una recuperación estable, impidiendo que la economía del país regrese a los niveles que habría mantenido en condiciones normales, sin la ocurrencia extraordinaria e imprevisible de la pandemia por Covid-19.

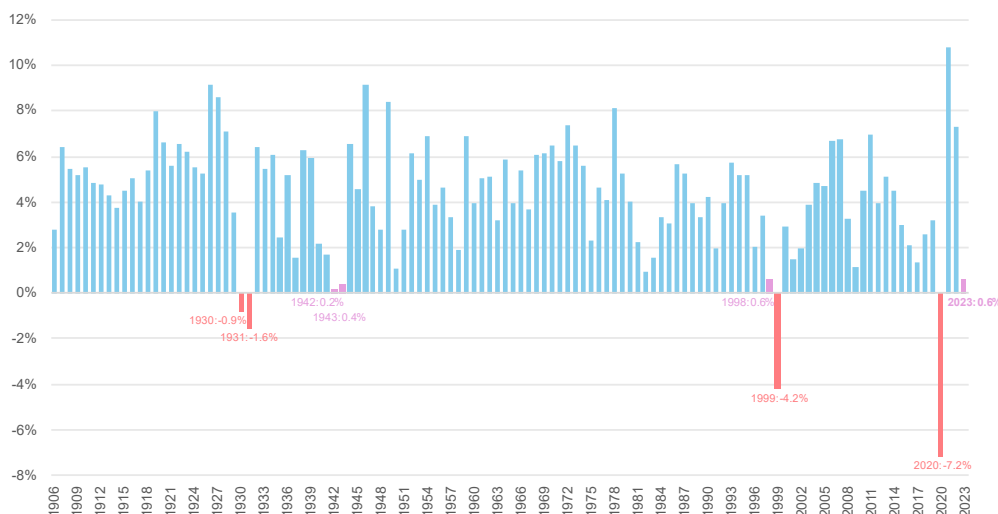
Contracción y desaceleración del PIB en niveles extremos

Así, mientras que en 2020 se registró la **mayor contracción del PIB desde que existen registros**, y aunque la economía mostró un repunte en 2021 y 2022, los datos del DANE y el Banco de la República evidencian que **el crecimiento del PIB fue solo del 0,6% en el año 2023¹³**. Este crecimiento representa el **nivel de crecimiento más bajo (excluyendo el 2020) desde la crisis financiera del 1998-99**, generada por una burbuja crediticia que **marcó la peor recesión del país en su historia moderna**, así como desde el 1942-43 y 1930-31, periodos afectados por la Segunda Guerra Mundial y la Gran Depresión respectivamente.

¹² Esto, por supuesto, bajo el supuesto de que no haya nuevos choques a la actividad económica (ni positivos ni negativos).

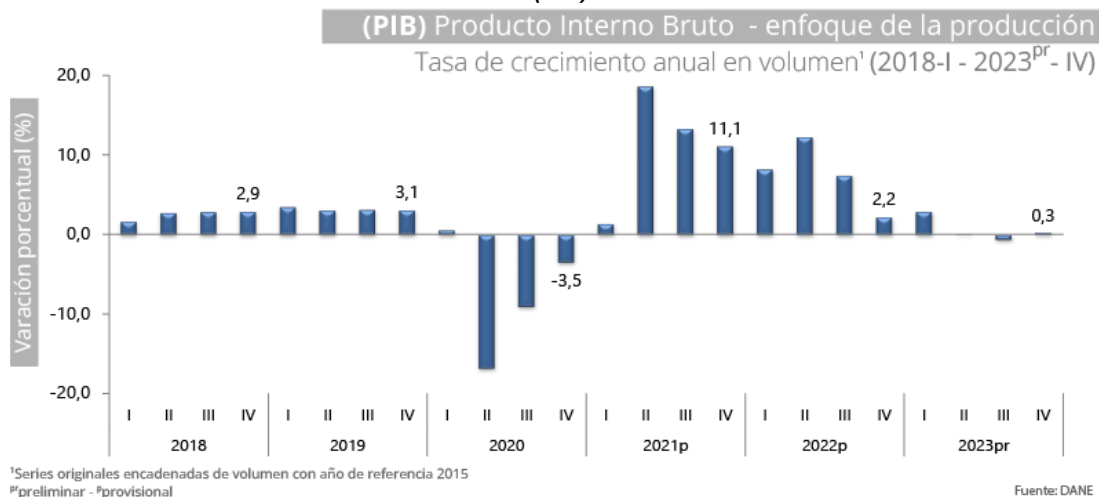
¹³ Fuente: DANE - Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales con cálculos del Banco de la República - Subgerencia de Política Monetaria e Información Económica - Departamento Técnico y de Información Económica - Sección Cuentas Financieras. Banco de la República - Gerencia Técnica - información extraída de la bodega de datos -Serankua- el 08/05/2024 10:23:42

Gráfico 1. Crecimiento del PIB 1906 – 2023 (variación porcentual anual)



Fuente: Cepal, Banco de la República, Dane, GRECO

Gráfico 2. Producto Interno Bruto (PIB) nacional trimestral 2018 – 2023¹⁴



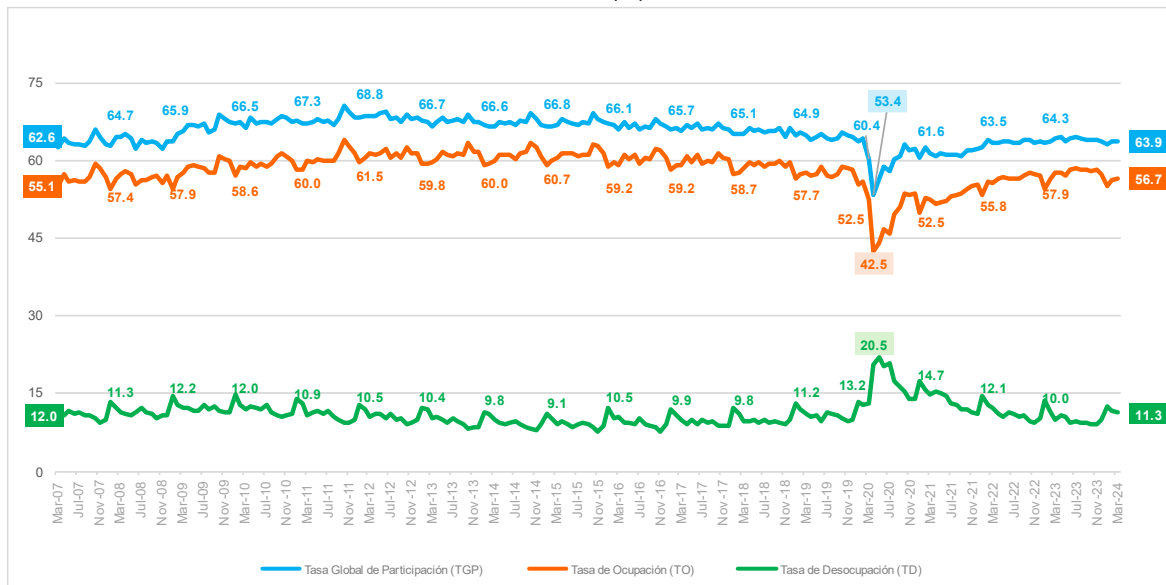
Tasa de ocupación en niveles únicamente vistos en periodos de crisis

De igual forma, como lo demuestran las cifras del Dane, la actividad económica ha sido afectada a todo nivel, resultando en la destrucción de empleo y la pérdida de poder adquisitivo de forma duradera. En este sentido, la **tasa de ocupación en Colombia** se mantuvo en **marzo del 2024 en un 56,7%, el nivel más bajo para un mes de marzo** desde 2007, cuando fue del 55,1%. Comparando estos indicadores con los de marzo de 2020, fecha en la que se implementaron las primeras medidas para mitigar la propagación de la pandemia, queda claro que **la reactivación económica aún no se ha materializado plenamente**, como se observa en la siguiente gráfica.

Cabe recordar que el año 2007 corresponde a la crisis financiera de las hipotecas *subprime*, la más grave desde la Gran Depresión de 1929, y fue un año marcado en Colombia por marchas y protestas a lo largo del territorio nacional.

¹⁴ <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-trimestrales/pib-informacion-tecnica> . Producto Interno Bruto (PIB) nacional trimestral, Información actualizada el 15 de febrero de 2024, Información IV trimestre 2023^{pr}

Gráfico 3. Tasa Global de ocupación y desocupación en Colombia (2009 – mar-2024)
Tasas (%)

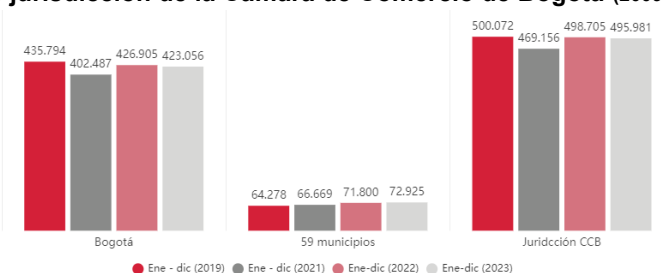


Fuente: DANE, Empleo y desocupación, Información marzo 2024, Anexos

Dinamismos empresariales en Bogotá aún por debajo del 2019

Por otra parte, como indica la Cámara de Comercio de Bogotá (“CCB”): “El número de empresas activas en una región es un indicador de su fortaleza económica y un factor determinante para ampliar la capacidad de crecer, generar empleo e ingresos.” Así, se observa en la gráfica a continuación que en 2023 aún hay 12.738 empresas activas menos en Bogotá en comparación con 2019, lo que representa una disminución del (-2,9%). Más alarmante aún, en 2023 se registró una reducción de 3.849 empresas activas en comparación con 2022, lo que equivale a una caída del -0,9%.¹⁵

Gráfico 4. Evolución de las empresas activas entre 2019 y 2023 para el periodo de enero – diciembre por zona de jurisdicción de la Cámara de Comercio de Bogotá (2009 – mar-2024)



Entre enero y diciembre de 2023, en Bogotá hay 423.056 empresas activas y en los 59 municipios hay 72.925, para un total de 495.981.

**Jurisdicción: corresponde a la totalidad de empresas en Bogotá y en los 59 municipios en el área de influencia de la CCB.

Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá

Inflación a niveles anormalmente altos

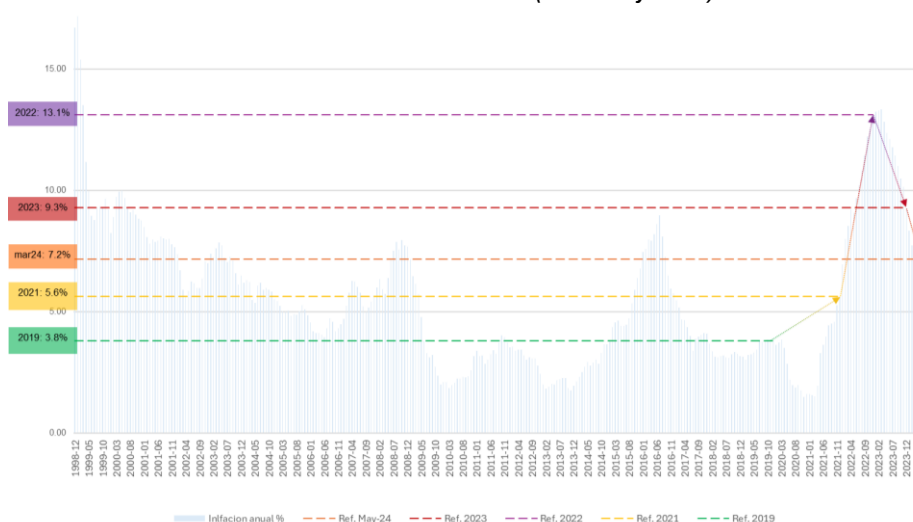
A estos factores se suma un incremento de la inflación a niveles anormalmente altos. Mientras que en 2019 la inflación fue del 3,8%, en 2022 se disparó a un 13,1% según el Banco de la República, más que triplicando el nivel de 2019. Los **niveles de inflación observados en 2022 y 2023** fueron los **más altos registrados** desde 1998 y 2000 respectivamente.

¹⁵ <https://www.ccb.org.co/es/informacion-especializada/observatorio/dinamica-empresarial/empresas-activas>

Para ilustrar la magnitud de esta inflación extraordinaria, al considerar el periodo entre **2021 y 2023**, los precios han subido un total del **30,6%** $((1+5,6\%)(1+13,1\%)(1+9,3\%))$. Si tomamos como referencia el nivel de inflación “normal” de 2019 del **3,8%**, durante este mismo periodo, los precios deberían haber subido únicamente un **11,8%** $((1+3,8\%)^3)$. Esta subida de precios sin precedentes en los últimos 20 años reduce el poder adquisitivo de los consumidores y aumenta la carga de costos para las empresas, creando fricciones macroeconómicas tanto en la demanda como en la oferta, y contribuyendo a la ralentización de la actividad económica, como se evidencia en la dinámica del PIB de Colombia en 2023.

En un periodo de reactivación económica, estos efectos generan mayor incertidumbre y menos confianza en la capacidad de recuperación futura de la economía a corto plazo; limitando la capacidad de las empresas a poder reconstituir su capacidad de inversión y proyectarse a mediano y largo plazo. Adicionalmente, cabe resaltar que la presión inflacionaria sufrida nunca podrá recuperarse o mitigarse (salvo en caso de deflación, lo que sería en si una fuente de crisis de otra naturaleza), resultando en una onerosidad imprevista, irresistible y extraordinaria tanto para el cumplimiento de la operación corriente del Contrato de Concesión como para la inversión requerida para el cumplimiento del Programa de Instalación del mobiliario urbano.

Gráfico 5. Inflación anual (1998 – mayo 2024)



Fuente: Banco de la República, Dane

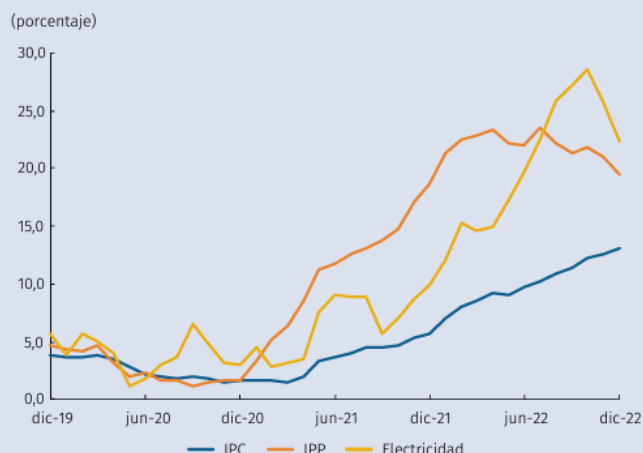
Costes de energía disparatados

Asimismo, los costos de energía, especialmente la electricidad, un componente clave de la medición de la inflación y un recurso fundamental para el funcionamiento normal del sector privado y público (iluminación de los espacios públicos, producir bienes y servicios, y realizar muchas actividades básicas que contribuyen a la creación de valor de un país) se han disparado de forma anormal en los últimos años. El Banco de la República, en su informe “**Recuadro 1: Tarifas de energía eléctrica: evolución reciente e indexación - Informe de Política Monetaria**”¹⁶ del 30 de enero de 2023 recalca que:

“Según el Banco Mundial, el aumento de los precios de la energía en los últimos dos años ha sido el más pronunciado desde la crisis petrolera de 1973, y el incremento de los precios internacionales de los alimentos y de los fertilizantes ha sido el más marcado desde 2008. Esto se ha registrado en un contexto global de crisis energética, como resultado, principalmente, de la invasión de Rusia a Ucrania, al punto de que el incremento del precio de la energía ha sido generalizado, e incluso más pronunciado que el impulso reciente en los precios de los alimentos en el mundo (Gráfico R1.1). Se estima que los precios de la energía a nivel global han aumentado cerca del 50% en 2022, antes de atenuarse en 2023 y 2024.”

¹⁶ <https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10591/informe-politica-monetaria-enero-2023-recuadro1.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Gráfico R1.2
Precio de la electricidad contra IPP e IPC
(variación anual)



En Colombia el precio de la energía eléctrica también se ha incrementado de manera importante. Entre los meses previos a la pandemia y hasta abril de 2021 este indicador no mostró una tendencia clara y se mantuvo oscilando en una cifra cercana a la meta de inflación. No obstante, a partir de mayo de 2021 comenzó una escalada alcista en su ajuste anual de tarifas, alcanzando su techo reciente en octubre del año pasado (28,53%), un dato que no se observaba desde noviembre de 2000 (28,40%). En los dos últimos meses de 2022, gracias a los ajustes en la regulación tarifaria anunciada por el Gobierno, el IPC de energía moderó su crecimiento, cerrando 2022 en un 22,4% (Gráfico R1.2).

[...]

A pesar del estado favorable de los embalses, los contratos de venta de energía eléctrica de las generadoras a las comercializadoras, en su mayoría, están indexadas al IPP de oferta interna, cuyo ajuste anual a diciembre de 2022 ascendió al 19,4%. Como se describió, el factor tarifario de generación no es el único indexado al IPP, también el transporte y la distribución se actualizan mensualmente con este indicador. En consecuencia, estos factores tarifarios han estado contribuyendo significativamente al fuerte cambio anual del IPC de energía eléctrica en los últimos meses. De manera similar, el componente tarifario de comercialización, el cual está atado al IPC, viene incorporando en su dinámica la alta inflación al consumidor, que en diciembre se situó en el 13,1%.

Además de la indexación de buena parte de los componentes que determinan el costo unitario del servicio de energía eléctrica, las autoridades del sector establecieron en 2020, como respuesta a la crisis económica generada por la aparición del covid-19, una opción tarifaria (Resolución CREG 012) que consistió en aplazar los incrementos programados en las tarifas hasta que acabara la emergencia sanitaria, la cual oficialmente terminó en junio de 2022. Es así como desde el mes siguiente se comenzó a recuperar en los cobros del servicio de energía los ajustes que no se aplicaron durante la pandemia. De acuerdo con información de la Superintendencia de Servicios Públicos, Bogotá estaría al día con dicha recuperación, mientras que Medellín y, en general, las ciudades de la Costa Atlántica muestran rezagos.

A lo anterior se suma que los precios internacionales de los combustibles fósiles (gas, carbón y petróleo) desde mediados de 2020 comenzaron a subir con fuerza y, aunque moderaron su crecimiento en la segunda mitad de 2022, actualmente se encuentran en niveles históricamente altos, encareciendo la generación de energía térmica que, como se mencionó, representa más del 10% de la generación de energía eléctrica total en el país. Adicionalmente, las inversiones por ampliación de la cobertura y mejoramiento de redes en algunas ciudades, así como el cambio de la matriz energética por energía limpias (eólica y solar), son inversiones que se remuneran dentro del costo unitario de la prestación del servicio e impulsan al alza las tarifas de la energía eléctrica." (Subrayado fuera del texto)

Incrementos extraordinarios del Salario Mínimo

Simultáneamente, como muestran las cifras del DANE, el Gobierno Nacional decretó aumentos consecutivos del salario mínimo:

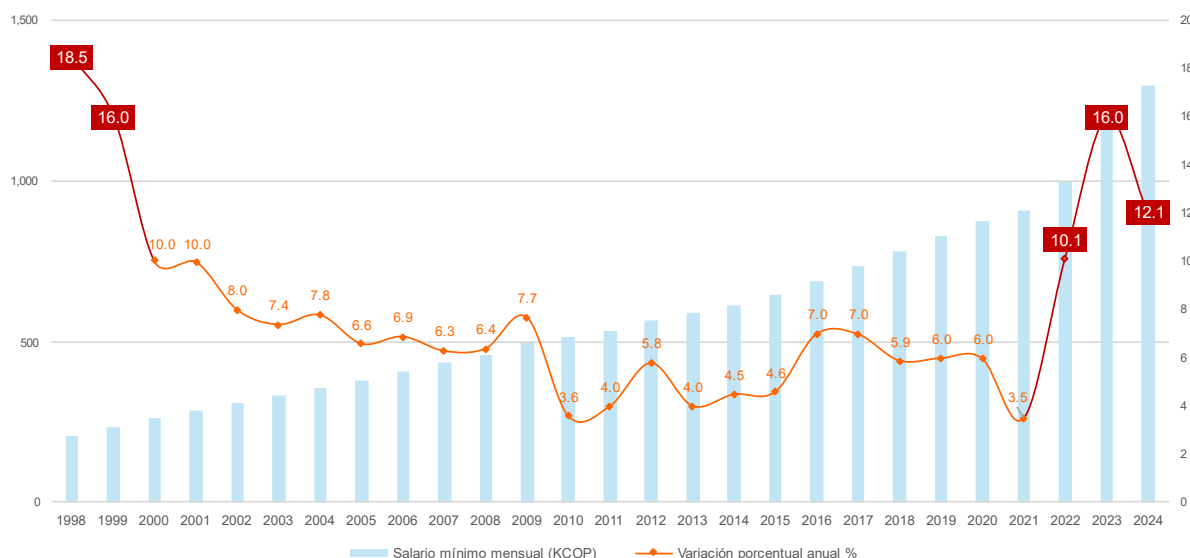
- +10,07% en 2022,
- +16% en 2023 y
- +12,07% en 2024.

cada uno de estos aumentos siendo los más altos decretados desde el año 1999, es decir, en 25 años. Como consecuencia, **el salario mínimo mensual aumentó un 57%** entre enero de 2019 (828.116,00 COP) y enero de 2024 (1.300.000,00 COP).

Si consideramos un nivel “normal” promedio del 5,24% anual entre 2010 y 2019, el salario mínimo mensual **habría subido solo un 29,1%** $(= (1+5,24\%)^5)$, alcanzando 1.069.145,07 COP en 2024. Es decir que, **el nivel de salario mínimo mensual actual es un 21,6%** (230.854,93 COP) arriba de un nivel normalizado y posiblemente previsible, constituyendo así una onerosidad imprevisible y extraordinaria al momento de la estructuración de los pliegos y de presentación de la propuesta.

Es importante señalar que estos aumentos buscan mitigar la reducción del poder adquisitivo de los más vulnerables, pero también contribuyen al incremento de la inflación. Las empresas, enfrentadas a estos costos adicionales, se ven obligadas a repercutirlos total o parcialmente en los precios finales de productos y servicios, creando un círculo vicioso hasta que se desacelera la economía, como se evidencia en las cifras del PIB del 2023. Al igual que la inflación, estos efectos generan mayor incertidumbre y reducen la confianza en la recuperación futura de la economía, limitando las empresas a poder reconstituir su capacidad de inversión y proyectarse a mediano y largo plazo. Además, estos sobrecostos imprevisibles se mantendrán en el futuro y no podrán recuperarse ni mitigarse.

Gráfico 6. Salario mínimo legal en Colombia (1998 – 2024)



Fuente: Banco de la República, Dane

Tasa de interés de referencia del Banco de la Republica en niveles extremos

Según el **Banco de la Republica** “la tasa de intervención de política monetaria o tasa de referencia es la tasa de interés mínima que el Banco de la República (BanRep) cobra a las entidades financieras por la liquidez que les suministra mediante las operaciones de mercado abierto (OMA). Esta tasa es el principal instrumento de intervención de política monetaria utilizado por el BanRep para afectar la cantidad de dinero que circula en la economía.”¹⁷

Por otra parte, en el boletín sobre Tasa de Interés, la **Universidad EAFIT** explica que: “En la actualidad del Sector Financiero en nuestro país todo gira alrededor de un factor importante que define nuestra participación en todos los mercados, que es indispensable para tomar decisiones en el medio financiero son LAS TASAS DE INTERÉS que deducen el precio del dinero. Si un agente económico requiere (Demanda) de dinero para adquirir bienes o financiar sus operaciones, y solicita un préstamo, el interés que se pague sobre el dinero solicitado será el costo que tendrá que pagar por ese servicio. Esta es la situación de cada mercado se cumple la ley de la oferta y la demanda: mientras sea más fácil conseguir dinero (mayor oferta, mayor liquidez), la tasa de interés será más baja. Por el contrario, si no hay suficiente dinero para prestar, la tasa será más alta.

¹⁷ <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/tasas-interes-politica-monetaria>

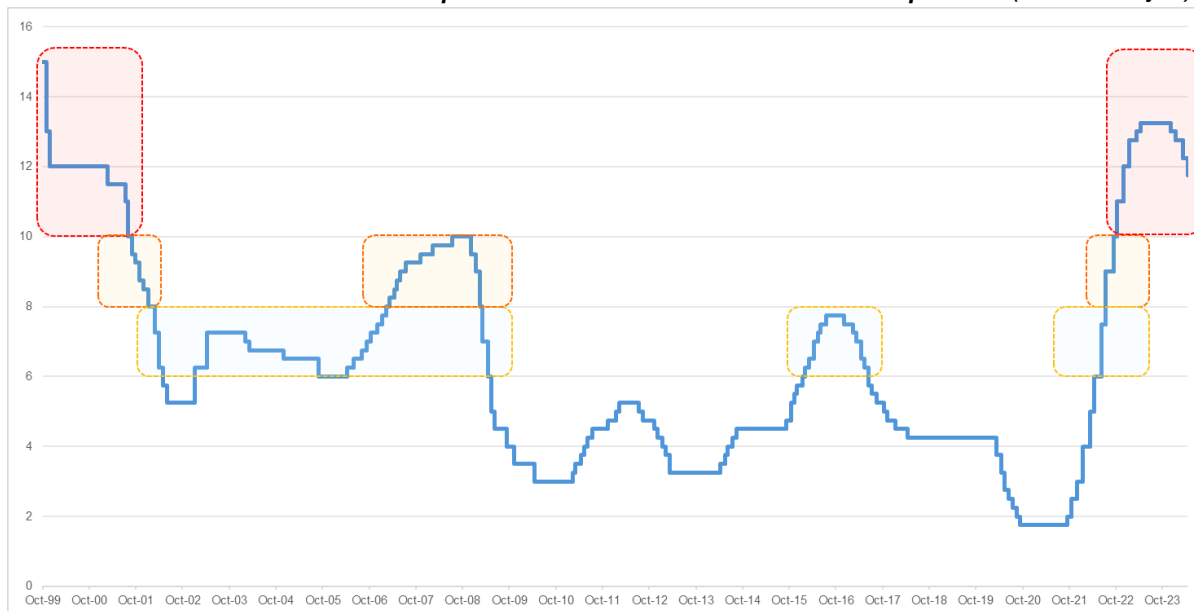
Además, agrega sobre los impactos de la tasa de interés en el mercado: *“Tasas de interés bajas ayudan al crecimiento de la economía, porque facilitan el consumo y por tanto la demanda de productos. Mientras más productos se consuman, más crecimiento económico. El lado negativo es que este consumo tiene tendencias inflacionarias que son las que fomentan el cambio y la variación en las tasas que determinan el mercado y este a su vez nos afecta de manera positiva o negativa donde si estas son altas favorecen el ahorro y frenan la inflación, ya que el consumo disminuye al incrementarse el costo de las deudas. Pero al disminuir el consumo también se frena el de crecimiento y desarrollo económico de un país.”¹⁸*

En este contexto, y como se puede evidenciar en el gráfico abajo, la tasa de intervención monetaria en Colombia está en niveles no alcanzados desde los últimos 23 años. Asimismo, en octubre de 2022, la tasa mínima de expansión superó el 11%, un nivel no visto desde julio de 2001, alcanzando un pico del 13,25% en mayo de 2023, el nivel más alto desde octubre de 1999.

Actualmente, la tasa se mantiene por encima de los niveles históricos, situándose en 11,75% al final de junio de 2024. Como referencia, la tasa mínima de expansión era del 4,25% cuando se estructuraron los pliegos y se presentó la propuesta, nivel que se mantuvo desde el 30 de abril de 2018 hasta el 30 de marzo de 2020, sin que se pudiera prever un aumento significativo de esa magnitud de la tasa de financiación. Entre mayo de 2010 y febrero de 2020, la tasa de expansión mínima promedia fue “únicamente” del 5,11%; lo que indica que la tasa mínima de expansión se mantiene a la fecha a más del doble de la tasa de interés promedia conocida durante los 10 años anteriores a la fecha de presentación de las ofertas.

Es comprensible que el Banco de la República haya reaccionado de esta manera para contener la inflación extraordinaria que enfrenta el país, misma que es derivada de los efectos subsecuentes a las medidas tomadas durante la pandemia a nivel local como mundial. Sin embargo, esta política monetaria ha incrementado el costo de financiamiento para consumidores y empresas privadas. Como resultado, y según la Universidad EAFIT, estas altas tasas de interés han limitado el acceso a préstamos, ralentizando la actividad económica, como se refleja en la dinámica de crecimiento del PIB. En estas circunstancias, el nivel tan elevado de la tasa de interés representa una onerosidad imprevista, irresistible y extraordinaria para cumplir con la inversión requerida para el cumplimiento del Programa de Instalación del mobiliario urbano del Contrato de Concesión.

Gráfico 7. Tasa de intervención de política monetaria – Tasa mínima de expansión (Oct-1999 / May-24)



Fuente: Banco de la República, Dane

¹⁸ <https://www.eafit.edu.co/escuelas/administracion/consultorio-contable/Documents/C%20Tasa%20de%20interes.pdf>

Una conjunción de factores económicos irresistibles que dificultan la ejecución normal del Contrato de Concesión

Ante la combinación de los factores macroeconómicos descritos arriba, es irrefutable que:

- La economía de Colombia aún no ha logrado materializar la esperada recuperación post-pandemia, con indicadores macroeconómicos y monetarios claves para la salud del país que se encuentra en niveles críticos no vistos en este milenio;
- El sector privado enfrenta una situación de restricción extraordinaria debido a:
 - i) mayores gastos generados, entre otros, por incrementos extremos de la inflación, el precio de la energía y el salario mínimo,
 - ii) un mayor costo de financiamiento en niveles históricos y;
 - iii) un menor dinamismo del tejido económico, con menos empresas activas y un PIB estancado;
- En consecuencia, existe una combinación de factores exógenos que dificultan materialmente la gestión de la operación corriente del sector privado, así como su capacidad de inversión. EUCOL no pudiendo escapar a estas fricciones estructurales irresistible e imprevistas de la economía colombiana desde el inicio del Contrato de Concesión hasta la fecha.

B. Un mercado de la Publicidad Exterior Visual (PEV) aun volátil y por debajo de los niveles existentes al momento de estructurar y de contratar

Antes que nada, cabe recordar que mediante **radicado N°20224060025572 del 10 de febrero del 2022**, EUCOL explicó las dinámicas derivadas de las afectaciones por la emergencia sanitaria, señalando lo siguiente:

“3.2 Razones por las cuales los efectos generados por la emergencia sanitaria han desbordado los límites de asunción que inicialmente estableció el contrato

La Publicidad Exterior Visual, también denominada, en razón de su propia esencia, publicidad OOH (Out Of Home) es un medio masivo de comunicación diseñado para llamar la atención del público. La audiencia es lo que determina el impacto, eficiencia y valor de un anuncio para los anunciantes.

Lo que genera la audiencia es la movilidad urbana “fuera de casa”, cuando la gente circula por los diferentes sectores de la ciudad y esta movilidad se encontró materialmente impedida por las medidas de aislamiento preventivo adoptadas para mitigar la propagación del Covid-19 y por la aparición de nuevos hábitos (teletrabajo, comercio electrónico, estudio en casa...) que generaron las medidas de aislamiento.

Por otra parte, la naturaleza sanitaria de esta crisis iniciada en 2020 ha introducido aspectos sin precedentes en el comportamiento de las inversiones publicitarias y ha generado una drástica desinversión publicitaria, siendo los mecanismos, amplitud y persistencia de la misma de carácter inédito e imprevisible.

*La paralización de muchas actividades durante la primera ola de la pandemia alteró de forma súbita la oferta y la demanda en muchas categorías de productos y servicios, e indujo nuevos hábitos de consumo provocando caídas sin precedentes en las inversiones publicitarias de los anunciantes también afectados por la crisis sanitaria. Pero, adicionalmente y de modo anómalo, el análisis de la inversión publicitaria por sectores revela que el comportamiento desinversor también se generalizó en todas las categorías de actividad económica, a pesar de verse desigualmente afectadas por la pandemia. En efecto, frente a la situación de crisis sanitaria, la percepción del riesgo ante las medidas de emergencia sanitaria y sus consecuencias sociales y económicas precipitó la adopción de medidas urgentes por parte de las empresas anunciantes, que suspendieron o redujeron de forma dramática la difusión de sus campañas en medios y en particular en los de publicidad exterior, especialmente **afectados por las restricciones a la movilidad de las personas.***

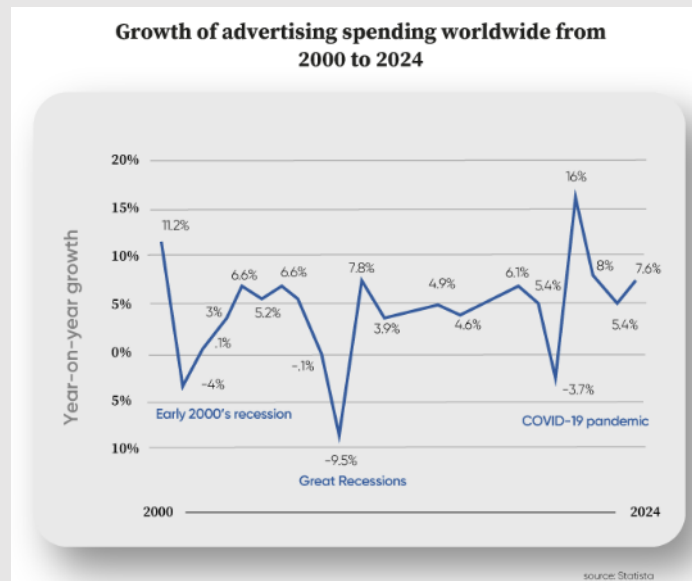
Aún permanece una gran incertidumbre acerca de la magnitud y duración de los efectos económicos del Covid-19, y la pérdida de confianza de las empresas anunciantes ha inducido una crisis publicitaria persistente que cuestiona el conjunto de los modelos de negocio financiados por los medios de publicidad. Todavía no se ha podido alcanzar durablemente la recuperación del nivel de ingresos publicitarios de la concesión existente al momento de la estructurar el contrato, y en el que se basó la financiación de las cuantiosas inversiones del programa de sustitución y modernización del mobiliario urbano de Bogotá, y otras prestaciones objeto de la concesión.”

Además, es importante destacar que el sector de la publicidad es altamente sensible al dinamismo económico del país. En tiempos de crisis, las empresas tienden a suspender sus inversiones publicitarias como una de las primeras medidas para reducir costos. Así, está comprobado que la inversión publicitaria está directamente correlacionada con el estado de la economía. Como lo señala Programmatic Spain el 17 de abril de 2024:

*"Según la OECD, el PIB global está sufriendo un estancamiento interanual desde abril 2021 a la fecha, por lo que muy a pesar nuestro: **la crisis existe y estamos atravesándola desde hace ya varios meses.***

[...]

*Como es de imaginar, las marcas no quedan exentas de los contextos macroeconómicos en los que están insertas y **los recortes en publicidad son unas de las primeras medidas que adoptan para hacer frente a la situación**, dado que las consecuencias de esa reducción no son inmediatas ni lineales. **En períodos de contracción económica se registran caídas de hasta un 10% en inversión en publicidad** y así lo grafica Statista en su reporte "Advertising in times of crisis".*



*Para profundizar aún un poco más, un estudio desarrollado por Picard (2001) arroja la conclusión de **que la inversión publicitaria se recorta hasta 5 puntos cuando el PIB de los países retrocede 1 punto**, y cabe destacar que dicha reducción es diferente según los distintos medios. De hecho, **los medios impresos se ven más afectados que los electrónicos** como la televisión, radio o internet (Van-der-Wurff; Bakker; Picard, 2008).¹⁹ (Subrayado fuera del texto)*

Asimismo, el sector publicitario de Colombia no escapa a la degradación económica que afecta tanto a los anunciantes, quienes continúan con presupuestos reducidos para pautar a valor constante, como a los operadores de medios publicitarios, como EUCOL, que perciben menores ingresos de los inicialmente previstos mientras enfrentan un incremento irresistible y extraordinario en sus costos operativos. De hecho, **los informes de Inversión Publicitaria de Asomédios evidencian que la inversión publicitaria en Colombia no ha logrado regresar a sus niveles prepandemia.**

Evolución del Mercado Publicitario en pesos corrientes

Si analizamos la evolución del mercado publicitario en Colombia a pesos corrientes entre 2019 y 2024, observamos lo siguiente:

- En **2020 versus 2019**, el mercado se contrajo un **-26%**;
- En **2021 y 2022**, el mercado mostró señales de recuperación;
- Sin embargo, **desde 2023**, el mercado ha experimentado una nueva contracción abrupta, con una disminución del **-3.9%** en 2023 en comparación con 2022;
- En los **primeros 5 meses de 2024**, se registra una contracción del **-1.7%** en comparación con el mismo periodo de 2023, y del **-13.6%** en comparación con el 2022.

¹⁹ <https://www.programmatically.com/opinion/recorte-publicidad-perodos-crisis-ahorro-desacierto-ana-julia-carattino-shalion>

Tabla 1. Evolución de la inversión publicitaria en Colombia (en pesos corrientes)

Inversión publicitaria	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ene	77,753,219,703	77,951,318,059	68,116,993,214	92,183,440,931	87,968,601,437	83,580,568,907
Feb	109,454,133,223	109,462,316,222	102,010,469,106	140,183,885,335	127,511,755,415	116,855,893,930
Mar	138,635,968,727	104,476,378,652	136,904,801,168	173,077,880,161	140,650,755,787	130,350,358,399
Abr	141,953,508,579	69,884,561,999	128,284,395,873	149,261,412,039	133,188,137,965	143,133,309,369
May	155,201,681,411	75,710,168,586	112,636,727,098	175,951,724,638	152,462,832,019	157,227,064,084
Jun	170,997,397,969	84,236,502,243	156,216,594,532	163,597,529,211	169,727,441,544	-
Jul	153,451,047,114	93,751,629,951	162,048,866,544	149,285,392,793	158,481,319,860	-
Ago	148,601,666,230	94,577,208,470	156,543,837,210	158,704,949,267	163,956,814,043	-
Sep	157,386,833,812	117,736,986,069	168,861,459,228	172,762,633,681	184,377,111,675	-
Oct	168,445,765,806	134,766,366,820	185,019,733,072	177,538,539,622	201,970,615,042	-
Nov	167,841,722,051	164,503,441,593	206,351,182,081	218,172,770,155	207,426,988,907	-
Dic	159,897,675,396	168,072,169,705	203,269,819,613	209,117,467,434	174,362,659,190	-
TOTAL	1,749,620,620,021	1,295,129,048,369	1,786,264,878,739	1,979,837,625,267	1,902,085,032,884	631,147,194,689
Variación interanual		-26.0%	37.9%	10.8%	-3.9%	-1.7%
Variación vs 2019		-26.0%	2.1%	13.2%	8.7%	1.3%

Fuente: Asomédios

Evolución del Mercado Publicitario en pesos constantes

Considerando la evolución del mercado publicitario a valores constantes de junio de 2019, el panorama es bastante más negativo:

- El mercado publicitario en Colombia no ha logrado volver a los niveles de inversión del 2019;
- El mejor año desde 2020 fue 2022, pero **aun así se mantuvo un -3.5% por debajo de los niveles de 2019** y solo creció un 0,5% en términos constantes en comparación con 2021;
- En **2023**, el mercado experimentó una nueva caída del **-14%** respecto a 2022, lo que representa una **disminución del -16.9% en comparación con 2019**;
- Durante los **primeros 5 meses del 2024**, el mercado se contrajo de nuevo en un **-8.5%** en comparación con el 2023, un **-27.2% en comparación con el mismo periodo del 2019**, y un **-28.9% en comparación con el 2022**.

Tabla 2. Evolución de la inversión publicitaria en Colombia (en pesos constantes de jun-2019)

Inversión publicitaria	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ene	79,384,027,790	76,807,174,576	66,058,883,703	83,596,690,959	70,439,347,108	61,768,313,660
Feb	111,109,251,071	107,136,215,925	98,306,392,211	125,082,849,994	100,435,064,407	85,431,481,711
Mar	140,123,010,706	101,684,533,795	131,268,597,162	152,905,806,566	109,632,231,364	94,630,232,621
Abr	142,773,647,338	67,907,695,013	122,272,552,896	130,240,758,054	103,010,193,150	103,296,951,976
May	155,610,744,804	73,805,917,003	106,292,890,851	152,249,381,951	117,404,839,381	112,983,920,465
Jun	170,997,397,969	82,422,893,640	147,499,599,415	140,835,656,904	130,308,757,071	-
Jul	153,108,189,713	91,733,161,020	152,501,732,479	127,489,005,519	121,068,176,741	-
Ago	148,140,125,580	92,549,781,650	146,675,948,913	134,161,196,208	124,381,448,928	-
Sep	156,548,534,775	114,851,988,215	157,613,235,890	144,699,095,697	139,132,856,808	-
Oct	167,273,176,118	131,539,043,391	172,663,790,513	147,639,732,852	152,029,328,479	-
Nov	166,496,264,940	160,793,190,769	191,630,469,363	180,046,000,503	155,407,586,481	-
Dic	158,218,595,760	163,658,442,837	187,396,491,989	170,423,352,219	130,037,675,903	-
TOTAL	1,749,782,966,564	1,264,890,037,834	1,680,180,585,385	1,689,369,527,426	1,453,287,505,823	458,110,900,433
Variación interanual		-27.7%	32.8%	0.5%	-14.0%	-8.5%
Variación vs 2019		-27.7%	-4.0%	-3.5%	-16.9%	-27.2%

Fuente: Asomédios, CPI del Banco de la República y DANE, cálculos propios

Como se muestra a continuación, el medio de Publicidad Exterior Visual, conocido como “Out of Home”, que es un rubro de la inversión publicitaria del país y que corresponde al medio al que está vinculado el Contrato de Concesión, sigue tendencias similares (con cierto desfase temporal) y sigue siendo uno de los medios publicitarios más impactado, junto con el medio de “Revistas”. Este impacto se observa tanto en 2020 como en los primeros 5 meses de 2024, en consonancia con el estudio de Programmatic Spain que destaca la dinámica de los medios publicitarios en periodos de crisis cómo este medio ha sido particularmente perjudicado.

Evolución de la Publicidad Exterior Visual (PEV) en pesos corrientes

Al analizar la evolución del mercado Publicidad Exterior Visual (PEV) en Colombia a pesos corrientes entre 2019 y el 2024, se observan las siguientes tendencias:

- En **2020 versus 2019**, el mercado se contrajo significativamente en un **-60.8%**;
- Durante **2021 y 2022**, el mercado mostró señales de recuperación, con una expectativa de repunte;
- Desde **2023**, el crecimiento se ha estancado, con un incremento mínimo del **1.7%**

- En los **primeros 5 meses del 2024**, se evidencia una contracción abrupta, superior a la del mercado publicitario en general, con una **caída del -4.6%** en comparación con el mismo periodo de 2023 y del **-6.6%** en comparación con el 2022.

Tabla 3. Evolución de la inversión en publicidad exterior visual en Colombia (en pesos corrientes)

Mercado de Publicidad Exterior	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ene	11,566,468,059	9,415,949,902	6,106,470,256	14,897,998,455	14,767,221,731	13,983,327,973
Feb	15,516,326,028	14,494,884,315	5,929,099,487	19,419,602,258	17,547,025,088	13,928,628,774
Mar	18,760,158,832	10,166,795,895	11,165,846,268	19,388,882,404	22,003,868,106	20,090,516,284
Abr	16,657,270,205	2,426,391,100	10,135,502,302	18,317,574,179	17,610,308,293	20,103,722,374
May	18,502,578,575	1,647,395,811	9,862,500,507	21,872,449,191	19,975,401,403	19,602,938,302
Jun	18,111,791,041	1,822,984,472	10,510,300,270	18,535,421,362	23,463,307,025	-
Jul	17,189,499,456	2,563,271,660	11,992,514,311	19,496,269,545	23,997,042,372	-
Ago	15,359,749,091	2,640,787,735	13,260,407,774	22,865,676,939	25,723,230,381	-
Sep	18,196,028,488	5,593,438,265	15,187,135,896	25,307,803,085	26,447,882,688	-
Oct	17,652,120,714	6,478,975,211	17,732,369,151	26,455,720,959	26,822,624,302	-
Nov	19,315,965,717	9,810,180,503	24,166,584,000	29,108,523,818	29,890,149,298	-
Dic	23,060,808,164	15,176,847,519	30,558,343,403	39,075,389,009	31,098,735,135	-
TOTAL	209,888,764,370	82,237,902,388	166,607,073,625	274,741,311,204	279,346,795,822	87,709,133,707
Variación interanual		-60.8%	102.6%	64.9%	1.7%	-4.6%
Variación vs 2019		-60.8%	-20.6%	30.9%	33.1%	8.3%

Fuente: Asomédios

Evolución de la Publicidad Exterior Visual (PEV) en pesos constantes

Al analizar la evolución del mercado de Publicidad Exterior Visual (PEV) de Colombia a valores constantes de junio de 2019, se observan las siguientes tendencias:

- Durante **2020 y 2021**, el medio de Publicidad Exterior Visual se mantuvo significativamente por debajo del mercado de publicidad total, con caídas del **-61.7%** y **-25.6%** en comparación con 2019, respectivamente.
- En el **2022** se evidencio un repunto para superar el año 2019 por un 11,4%
- En **2023**, sin embargo, se produjo una contracción del -8.8% en comparación con 2022 a precios constantes.
- Durante los **primeros 5 meses de 2024**, la contracción se agravó, con una caída del **-11.3%** en comparación con el 2023, del **-22.2%** en comparación con el mismo periodo del 2019 y del **-23.1%** en comparación con el 2022.

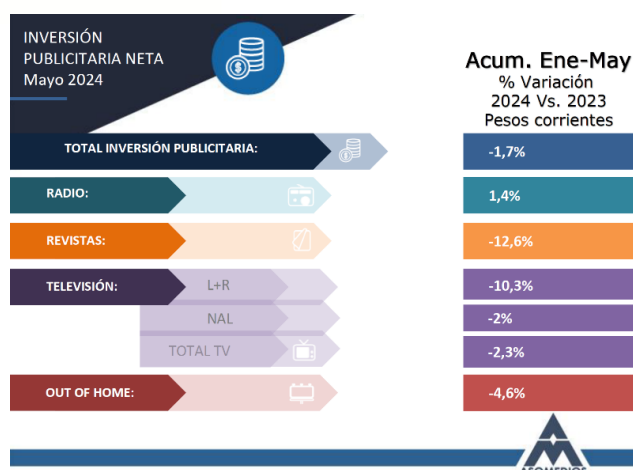
Tabla 4. Evolución de la inversión en publicidad exterior visual en Colombia (en pesos constantes de jun-2019)

Mercado de Publicidad Exterior	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ene	11,809,064,954	9,277,745,726	5,921,967,331	13,510,272,129	11,824,599,236	10,334,059,693
Feb	15,750,957,169	14,186,864,570	5,713,809,423	17,327,663,521	13,820,973,518	10,182,998,515
Mar	18,961,384,704	9,895,116,141	10,706,161,970	17,129,125,337	17,151,227,845	14,585,078,651
Abr	16,753,507,861	2,357,754,304	9,660,518,202	15,983,332,291	13,620,141,301	14,508,525,330
May	18,551,345,621	1,605,960,742	9,307,032,590	18,926,025,749	15,382,167,327	14,086,740,313
Jun	18,111,791,041	1,783,735,688	9,923,818,172	15,956,526,092	18,014,025,000	-
Jul	17,151,092,764	2,508,084,521	11,285,973,473	16,649,720,171	18,331,991,239	-
Ago	15,312,043,377	2,584,177,861	12,424,525,474	19,329,495,296	19,514,240,287	-
Sep	18,099,109,878	5,456,378,043	14,175,488,258	21,196,807,102	19,957,843,148	-
Oct	17,529,240,245	6,323,819,670	16,548,170,412	22,000,381,343	20,190,192,320	-
Nov	19,161,124,578	9,588,919,294	22,442,584,472	24,021,665,445	22,394,173,422	-
Dic	22,818,647,462	14,778,289,805	28,172,044,259	31,845,062,327	23,193,080,785	-
TOTAL	210,009,309,653	80,346,846,365	156,282,094,035	233,876,076,803	213,394,655,428	63,697,402,503
Variación interanual		-61.7%	94.5%	49.6%	-8.8%	-11.3%
Variación vs 2019		-61.7%	-25.6%	11.4%	1.6%	-22.2%

Fuente: Asomédios, CPI del Banco de la República y DANE, cálculos propios

La Publicidad Exterior Visual (PEV), el segundo medio más afectado

De acuerdo con el informe de Asomédios de junio del 2024, la Publicidad Exterior Visual se posicionó como el tercer medio más afectado durante los primeros cinco meses del 2024, detrás de Revistas y Televisión.



Fuente: Asomédios Inversión publicitaria neta, publicado en junio 2024 (enero-mayo 2024 vs 2023)

Al analizar la inversión publicitaria acumulada desde enero de 2020 hasta mayo de 2024 en precios constantes de junio de 2019, y compararla con el nivel mínimo “normal” del año 2019 (sin incrementos adicionales), se observa lo siguiente:

- **Mercado Publicitario Total de Colombia:** ha dejado de percibir el -14,2% (1.082 mil millones de pesos de junio de 2019) en ingresos durante este periodo.
- **Mercado de Publicidad Exterior Visual:** ha dejado de percibir el -18,9% (174 mil millones de pesos de junio de 2019) en ingresos durante el mismo periodo.

Tabla 5. Inversión publicitaria acumulada en Colombia del 2019 en comparación con el periodo de enero de 2020 a mayo de 2024 (en pesos constantes de jun-2019)

	Inversión publicitaria	Publicidad Exterior
(A) Inversión 2019	1.749.782.966.564	210.009.309.653
(B) Inversión ene/may-2019	629.000.681.709	81.826.260.309
(C) Total=4xA+B	7.628.132.547.965	921.863.498.922
(D) Inversión ene-2020 a may-2024 (4 años y 3 meses)	6.545.838.556.900	747.597.075.135
Ingresos dejados de percibir – Variación (D - C)	-1.082.293.991.065	-174.266.423.787
Ingresos dejados de percibir – Variación en %	-14,2%	-18,9%

Fuente: Asomédios, CPI del Banco de la República y DANE, cálculos propios

Evolución de la Publicidad “Offline” versus la Publicidad “Online”

Es importante destacar que la publicidad tradicional “offline” (incluyendo Televisión, Publicidad Exterior, Radio y Revistas) ha mostrado una volatilidad anormal y una tendencia a la baja, en línea con el débil dinamismo económico nacional desde 2020. A la par, esta industria enfrenta desafíos significativos para adaptarse a la **creciente competencia de la publicidad “online”**. Este segmento digital, principalmente descentralizado y con una gran parte de las compras realizadas desde el extranjero, especialmente en Estados Unidos, no aporta contribución a la economía local, dado que **las empresas de publicidad online no pagan impuestos en países como Colombia**.

Según un artículo de La Nota Económica publicado el 19 de marzo de 2024²⁰:

“De acuerdo con el más reciente informe entregado por el Interactive Advertising Bureau (IAB), para el cierre del año fiscal 2023, la inversión en publicidad digital en Colombia alcanzó un total de \$2.6 billones, lo que representó una variación de 13,1% en comparación con el total invertido en el sector durante el año 2022. Los ingresos por concepto fueron agencias con \$1,03 billones; Publisher, adnetworks y otros medios digitales por venta directa, \$131.017 millones; y otras fuentes, \$1,4 billones. «El sector ha mantenido un gran comportamiento durante el 2023, lo que se refleja en nuestro crecimiento en los diferentes formatos. Es especialmente notable la inversión en publicidad tipo display, con una distribución de inversión en display estándar, display rich media, video y social media liderando con \$353.263 millones, \$67.014 millones, \$762.787 millones y \$744.666 millones respectivamente», aseguró Paola Restrepo Ospina, directora ejecutiva de IAB.”

²⁰ <https://lanotaeconomica.com.co/movidas-empresarial/con-una-inversion-mayor-a-25-billones-en-2023-la-publicidad-digital-se-consolida-como-lider-frente-a-otros-formatos-en-colombia/#:~:text=De%20acuerdo%20con%20el%20m%C3%A1s,el%20sector%20durante%20el%20a%C3%B1o>

Afectación por la Publicidad Ilegal

Además, las actividades de publicidad ilegal son factores fundamentales que impactan directamente el medio de la Publicidad Exterior Visual.

En particular, la publicidad exterior ilegal y desleal representa un desafío significativo en las ciudades, incluyendo Bogotá. Este fenómeno compite de manera desleal con el mobiliario urbano de Bogotá regulado por el Contrato de Concesión No. 186-2020, absorbiendo una porción significativa del mercado. En efecto, ofrece productos con menores requerimientos operacionales (técnicos, seguridad, mantenimiento, etc.), en múltiples formatos heterogéneos, sin estar sujetos a pago de impuestos municipales a pesar de generar un impacto ambiental elevado.

La Secretaría de Ambiente ("SDA"), mediante radicado 2024EE84334 del 18 de abril de 2024, da respuesta a los radicados SDA 2024ER71326 del 03 de abril de 2024, SDA 2024ER79308 del 12 de abril de 2024 y DADEP 20244000067712 del 03-04-2024, con fundamento en los Decretos Distritales No. 109 y 175 de 2009, los que establecen el deber de reglamentar y supervisar el cumplimiento del Decreto 959 de 2000 y demás normas referentes a la Publicidad Exterior Visual en Bogotá (detallado en **Anexo 2**):

- **Publicidad en fachadas de centros comerciales:** la SDA ha iniciado procedimientos sancionatorios debido a que los elementos identificados en estos centros comerciales no cumplan con la normativa. Tras la notificación de las respectivas resoluciones a los infractores, procedieron al retiro de la publicidad.
- **Publicidad en Muros y Cerramientos:** Indica la SDA que por expresa disposición del Decreto 959 de 2000 *"Está prohibido pintar anuncios publicitarios sobre los muros, las culatas de los edificios y los muros de cerramiento de lotes sin desarrollo"*, por lo que la entidad realizará visitas en el tercer trimestre de 2024, es decir, a partir del mes de julio cuando tal vez ya la publicidad ilegal haya sido desmontada.
- **Publicidad en Vitriñas:** en cuanto a la publicidad en vitriñas mencionada en el Derecho de Petición, la SDA confirma que:

"estas formas de exhibición e instalación de publicidad exterior visual no están contempladas dentro de los elementos habilitados para instalar publicidad en la normatividad vigente en la ciudad de Bogotá, lo cual conlleva a considerar lo previsto en el artículo 29 del Decreto 959 de 200° se cita:

"ARTICULO 29. No se podrá colocar publicidad exterior visual diferente a la establecida en el presente acuerdo. (...)"

Dicho esto, los elementos denominados como "vitriñas" no se encuentran reguladas dentro de la normatividad ambiental vigente, lo que indica que el hacer uso de estos elementos es contrario a las mismas normas establecidas para el Distrito Capital, siendo causales de procedimientos sancionatorios bajo la Ley 1333 de 2009."

- La SDA informa en su respuesta sobre el inicio de una serie de procesos sancionatorios ambientales relacionados con la exhibición publicitaria ilegal. Estos procesos se refieren a los elementos identificados en el archivo denominado OTROS, donde se identifica su ubicación y la campaña publicitaria exhibida.
- En cuanto a la solicitud de entregar las peticiones de sanción por publicidad ilegal radicadas por otros terceros afectados, la SDA no suministra detalles específicos. Sin embargo, esto demuestra que EUCOL no es el único afectado por la publicidad ilegal. Este hecho prueba el impacto económico negativo que la publicidad ilegal tiene en el sector de la Publicidad Exterior Visual, disminuyendo considerablemente los presupuestos de los anunciantes en medios legales, como los regulados por el Contrato de Concesión 186-2020. Dice la respuesta:

Numeral 3: "Nos remitan copia de las quejas y/o derechos de petición, de otras personas naturales o jurídicas sobre hechos similares y las respuestas de la SDA en caso de que se hayan producido."

En respuesta al presente numeral, es pertinente señalar que algunas de las quejas recibidas, han sido presentadas de manera anónima por parte de los quejosos, así mismo, algunas de las peticiones recibidas, cuentan con información de tipo sensible, motivo por el cual en virtud de lo establecido en la Ley 1266 de 2008, por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales y la Ley 1755 de 2015 por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición, así como basados en la Política de Privacidad y Tratamiento de Datos Personales de la Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá, en la cual se precisa:

"LA ENTIDAD no cederá a terceros los datos personales de los usuarios que se recogen a través de la página Web sin su consentimiento expreso. Sin perjuicio de lo anterior, el usuario consiente en que se cedan sus datos personales cuando así sea requerido por las autoridades administrativas competentes o por mandato judicial."

Sin embargo, en la respuesta, la SDA transcribe algunas de las múltiples quejas sobre publicidad ilegal, junto con sus números de radicado y las respuestas correspondientes; evidenciando el incumplimiento de las normas de Publicidad Exterior Visual.

Ante lo anterior, la industria de Publicidad Exterior Visual está enfrentando una crisis sin precedentes, prolongada y desafiante. Desde el inicio del Contrato de Concesión No. 186-2020, y a lo largo de casi un tercio de su plazo de ejecución, **la expectativa de una recuperación tan esperada no se ha materializado**. Esto ha generado alteraciones duraderas en las condiciones técnicas, económicas y financieras del Contrato de Concesión, configuradas al momento de estructurar los pliegos y presentar la oferta.

A la fecha de radicación de la presente solicitud y como hechos de notoriedad pública, persisten en el espacio público la exposición de publicidad en elementos contrarios a las normas que rigen la materia.

C. Diligencia del concesionario en la mitigación de riesgos previsibles

Desde el inicio del Contrato de Concesión, EUCOL ha implementado un Plan Comercial ambicioso y ágil, detallado en el radicado **N°20224060025572 del 10 de febrero del 2022** el cual debía generar un incremento de los ingresos publicitarios, declarando que:

*"Evidentemente, era imposible prever, ni siquiera intuir, que desde el inicio del contrato, la comercialización y venta de publicidad tendría que enfrentar los impactos negativos de las medidas estatales adoptadas contra la propagación de la pandemia del Covid-19. A pesar de ello y de la dificultad de lanzar con éxito innovaciones comerciales en un contexto de crisis sanitaria que afectó drásticamente tanto la oferta como la demanda publicitaria, **EUCOL empezó a implementar su Plan Comercial, adaptando su desarrollo a la realidad de las circunstancias sobrevenidas, de modo a anticipar con la máxima reactividad la reanudación con los objetivos inicialmente perseguidos**, una vez superado el período de pandemia y una vez restaurada la confianza de los anunciantes."*

Así mismo, es evidente que resultaba imposible para EUCOL cuál sería la duración y magnitud de los impactos derivados de la pandemia cuando ocurrió desde el inicio del Contrato de Concesión.

Dicho esto, EUCOL ha realizado esfuerzos continuos para desarrollar una estrategia optima con el fin de superar, en la medida de lo posible, la dinámica negativa e imprevista de la economía y del mercado de publicidad.

Esta estrategia para optimizar la recuperación del negocio postpandemia se desarrolló en base a 4 pilares principales:

- (i) mejorar y optimizar la gestión comercial para acelerar la recuperación,
- (ii) demostrar la relevancia y la potencia del medio OOH a través de una estrategia basada en datos cualitativos y cuantitativos para justificar su uso y captar una mayor participación de las inversiones de publicidad en el mercado,
- (iii) diferenciar la oferta de EUCOL frente a los demás operadores de publicidad exterior visual en el mercado colombiano,
- (iv) desarrollar nuevos canales de venta de su oferta comercial para generar ingresos incrementales.

(i) Mejorar y optimizar la gestión comercial para acelerar la recuperación

EUCOL, en colaboración con los equipos corporativos regionales y globales de JCDecaux, grupo empresarial del que hace parte la sociedad Concesionaria, ha implementado un plan de capacitación continua para los equipos de marketing y ventas. Este plan busca alinear la metodología comercial, desarrollar el coaching de los equipos comerciales y transformar el posicionamiento de la oferta y el discurso comercial en una industria en profundo cambio hacia una digitalización acelerada.

En febrero de 2023, se realizó un seminario comercial regional con la participación de intervinientes globales y directores comerciales regionales. Para asegurar la implementación de la estrategia definida, el Sales Intelligence Hub, con sede en Francia, lidera la comunidad de directores comerciales internacional, y ofrece sesiones de capacitación a lo largo del año para apoyar a los equipos locales en sus cargos y optimizar su desempeño comercial.

Desde 2022, se han implementado varias herramientas con el objetivo de optimizar procesos y medir en tiempo real el rendimiento para desarrollar estrategias de venta relevantes según las condiciones reales del mercado. Entre estas herramientas se encuentran:

- **Salesforce:** una plataforma de Gestión de Relación con los Clientes (CRM: "Customer Relationship Management") implementada en el primer semestre de 2023 para monitorear y desarrollar la cobertura del mercado a largo plazo;
- **SalesApp:** una herramienta propia de JCDecaux a nivel mundial, implementada en el primer semestre del 2024, para agilizar las etapas de preventa y mejorar la prospección comercial y las tasas de conversión;
- **Business Intelligence:** utilizada desde 2022 para la medición efectiva de los KPIs y una gestión comercial proactiva y dinámica. Esta herramienta ajusta los niveles de negociación y los precios de oferta de publicidad según la demanda, y anticipa efectos de estacionalidad para generar ingresos incrementales.

(ii) Demostrar la relevancia y potencia del medio OOH a través de una estrategia de datos

En un mercado publicitario cada vez más fragmentado, la medición de audiencias alcanzadas a través de los diferentes medios es crucial para justificar su uso en un plan de medios y captar inversiones de publicidad.

Desde el lanzamiento de **OOH Measurement** en Colombia en 2021, EUCOL ha continuado mejorando la medición de los resultados derivados de las campañas exhibidas en el Mobiliario Urbano de Bogotá objeto del Contrato. En diciembre de 2023, lanzó la herramienta **OOH Audience Metrics** que ofrece una precisión y representatividad sin precedentes en la medición, gracias al procesamiento de datos masivos de operadoras de telecomunicaciones, alcanzando muestras de más de 38 millones de usuarios diarios. Con **OOH Audience Metrics**, EUCOL puede proporcionar resultados de campañas publicitarias para varias métricas avanzadas, como alcance, frecuencia, presión publicitaria y cantidad de impresiones, haciendo que el medio sea medible con una metodología estable y casi en tiempo real. Esto permite que la Publicidad Exterior Visual compita con medios como la publicidad en internet (*online*) y la televisión, entre otros.

Más allá de la medición cuantitativa de las campañas publicitarias, EUCOL invierte cada año en estudios cualitativos con organismos de *research marketing* externos como Ipsos, Nielsen, Attest y Offerwise. Estos estudios evalúan el impacto de las campañas en la percepción de las marcas y sus atributos principales, así como el valor percibido de la marca o producto exhibido. El objetivo es construir casos de éxito en el mercado y fidelizar y aumentar la inversión de aquellos clientes estratégicos sujetos a estos estudios. En los 2 últimos años, se realizaron estudios para marcas como Unilever, Amazon Prime Video y Seat, entre otras.

(iii) Diferenciar la oferta de EUCOL frente a los demás operadores de OOH en el mercado colombiano

Desde 2021, EUCOL ha lanzado en Bogotá un conjunto de servicios de valor agregado denominado **Data Solutions**, con el objetivo de acompañar a los anunciantes en cada etapa de sus campañas, para diferenciar su oferta de los demás operadores de OOH y captar mayor participación de las inversiones de publicidad. Este conjunto de herramientas desplegado a nivel mundial por JCDecaux, se basa en 3 pilares fundamentales:

- **Optimize:** ofrece un planeamiento ad hoc de las campañas en los paraderos de Bogotá, basado en perfiles de audiencia objetivo y puntos de interés, entre otros;
- **Engage:** genera experiencias de marca que van más allá del cartel, asegurando un nivel de recordación óptimo;
- **Evaluate:** mide el desempeño de las campañas.

Desarrollada por un equipo dedicado de data scientists, la oferta **Data Solutions** evoluciona constantemente para satisfacer las necesidades de los clientes, incluyendo la construcción conjunta de casos para ofrecer soluciones relevantes al mercado.

Por ejemplo, en 2024, el equipo de EUCOL, en colaboración con una marca de consumo masivo, está desarrollando un proyecto innovador para medir el incremento de ventas tras una campaña de publicidad en los paraderos de Bogotá. Este proyecto, pionero en la industria, busca demostrar el impacto directo del medio sobre las ventas de los anunciantes.

Igualmente, se desarrollaron nuevas funcionalidades en herramientas existentes como en el caso de **Optix**, incluyendo la calificación del nivel de atención y la generación de análisis creativos in situ. Estas mejoras buscan optimizar el desempeño de las campañas y fidelizar a los clientes a largo plazo.

(iv) Desarrollar nuevos canales de venta para generar ingresos incrementales

EUCOL ha enfocado parte de su estrategia comercial en desarrollar nuevos canales de venta para maximizar su alcance en el mercado local y regional, generando ingresos incrementales.

Se reforzó el equipo comercial local con nuevas contrataciones en Cali, Barranquilla y Medellín, mejorando así la cobertura de anunciantes nacionales. Además, EUCOL se ha beneficiado de la red regional e internacional de JCDecaux, permitiendo desarrollar y fidelizar 6 nuevos clientes en los últimos 18 meses.

En anticipación de la próxima digitalización de los paraderos de Bogotá para uso comercial, EUCOL ha adelantado la implementación de un **ad server** que permitirá la venta programática del inventario digital. Esto significa que la compra del medio se automatizará, basándose en las audiencias alcanzadas, similar al modelo de compra de publicidad digital online. Con esta iniciativa, EUCOL extenderá su mercado objetivo, alcanzando a agencias digitales que manejan los presupuestos de publicidad destinados a digital (search, redes sociales, móvil entre otros). Esto potencialmente generará ingresos incrementales y podría aumentar la participación de EUCOL en el mercado publicitario total, en detrimento del digital *online*.

A pesar de todas estas iniciativas, y como se evidencia en la Parte 3 capítulo B numeral a), EUCOL ha superado constantemente los resultados del mercado de Publicitario Exterior Visual año tras año (exceptuando el periodo de enero a mayo de 2024).

Sin embargo, **estas acciones comerciales solo han mitigado parcialmente las fuerzas extremas que continúan afectando la ejecución comercial del Contrato y la economía en general.**

Parte 3: Factores agravantes a las alteraciones extraordinarias y anormales que afectaron las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de estructurar el pliego y de presentar la propuesta

El Contrato de Concesión No. 186-2020 ha experimentado alteraciones significativas debido a las medidas implementadas para mitigar la pandemia y sus consecuencias duraderas en el entorno macroeconómico y de publicidad de Colombia. Estas circunstancias han llevado a una ruptura de la ecuación contractual, desvirtuando las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de estructurar los pliegos y presentar la oferta. Estas alteraciones han sido causadas por factores extraordinarios, imprevisibles e irresistibles, como se detalló en el capítulo anterior.

A. Afectaciones imprevisibles e irresistibles a los costes de inversión

Para entender la situación actual del mobiliario urbano objeto de la Concesión y los impactos derivados de la situación económica mundial de los últimos años, es necesario recordar la composición del Mobiliario Urbano a nivel contractual, material y tecnológico.

a. Características técnicas del nuevo Mobiliario Urbano objeto de la Concesión

De acuerdo con lo dispuesto en el Anexo Técnico del Contrato de Concesión, el nuevo Mobiliario Urbano para Bogotá se instalará con las siguientes especificaciones:

Paradero Tipo 1 (1.655 paraderos)

Este mobiliario está compuesto de:

- **1 Cobertizo modelo M-12**, que corresponde a un módulo cubierto de parada construido principalmente en acero inoxidable y acero al carbón pintado, con dos parales, banca, vidrios traseros, luminarias, y un colector solar para la alimentación de las luminarias.
- **1 Panel Informativo Digital modelo M-13**, dedicado a exponer la información de tiempos de rutas del Sistema Integrado de Transporte SITP e información institucional del distrito. Está compuesto principalmente por un mueble en acero inoxidable con puertas delantera y trasera en vidrio, conteniendo elementos tecnológicos como una pantalla de 43 pulgadas, emite WIFI gratis para los usuarios del sistema, sonido mediante parlantes incorporados para los usuarios con reducción de capacidad visual, cargadores USB, y un módulo braille para personas con movilidad reducida (PMR).
- **1 Panel Publicitario modelo M-160**, dedicado a exponer la información publicitaria, compuesto principalmente por un mueble en acero inoxidable con puertas delantera y trasera en vidrio, y elementos eléctricos y electrónicos para la protección eléctrica de los peatones, el mueble y control de horarios de la iluminación.
- **Intervención de piso**, que consiste en ejecutar:
 - Reconstrucción y construcción de un tapete de concreto con todos los componentes de señalización y prefabricados según regla distrital par aparcadas;
 - Rehabilitación de algunos componentes del piso existente.



Foto de un **paradero Tipo 1** nuevo efectivamente instalado por EUCOL en Avenida NQS x calle 25B (C.A.D.)

Paradero Tipo 2 (1.064 paraderos)

Este mobiliario está compuesto de:

- **1 Panel Informativo Digital modelo M-14**, dedicado a exponer la información de tiempos de rutas del Sistema Integrado de Transporte SITP e información institucional del distrito. Está compuesto principalmente por un mueble en acero inoxidable con puertas delantera y trasera en vidrio, conteniendo elementos tecnológicos como una pantalla de 22 pulgadas, emite WIFI gratis para los usuarios del sistema, sonido mediante parlantes incorporados para los usuarios con reducción de capacidad visual, cargadores USB, módulo braille para personas con movilidad reducida (PMR).
- **Intervención de piso**, que consiste en ejecutar:
 - Construcción de un tapete de concreto con todos los componentes de señalización y prefabricados según normativa distrital para sitios de parada.
 - Rehabilitación de algunos componentes del piso existente.

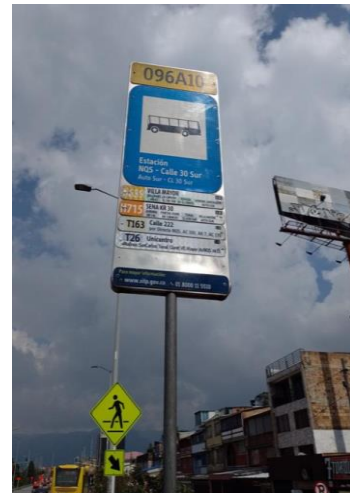


Foto de un **paradero Tipo 2** nuevo efectivamente instalado por EUCOL en Calle 72 x Carrera 105h

Paradero Tipo 3 (1.297 paraderos)

Este mobiliario está compuesto de:

- **1 Señal Vertical modelo M-15**, dedicada a informar a los usuarios del SITP el nombre, localización y rutas de los buses que llegan a cada parada. Inicialmente fabricado en acero inoxidable, se reemplazó por cajones modulares en polietileno menos atractivo al vandalismo (según el Otrosí N°6 al Contrato de Concesión). El tablero(s) se soporta en un poste de dos diámetros, fabricado en acero galvanizado.
- **Intervención de piso.** Que consiste en ejecutar:
 - **Construcción** de un tapete de concreto con todos los componentes de señalización y prefabricados según regla distrital para sitios de parada.
 - **Rehabilitación** de algunos componentes del piso existente.



A la izquierda Foto de **paradero Tipo 3 nuevo efectivamente instalado por EUCOL con tapete en concreto KR 2A - CL 37B**
 Al centro detalle de la **señal vertical Plástica AUTO SUR X CL 38 BIS SUR**
 A la derecha detalle **Señal en Acero Inoxidable AUTO SUR X CL 30 SUR**

Panel Informativo Transmilenio (372 paneles)

Este mobiliario está compuesto de:

- **1 Panel Informativo Digital modelo M-13**, dedicado a exponer la información sobre los tiempos de llegada de las rutas a las estaciones TRONCALES del Sistema Transmilenio, así como información institucional del distrito. Está compuesto principalmente por un mueble en acero inoxidable con puertas delantera y trasera en vidrio, conteniendo elementos tecnológicos como una pantalla de 43 pulgadas, emite sonido mediante parlantes incorporados para los usuarios con reducción de capacidad visual, cargadores USB, módulo braille para personas con movilidad reducida (PMR).
- Está permitido utilizar la cara trasera del mueble para exhibir información publicitaria.



Foto de un **Panel Informativo Transmilenio nuevo efectivamente instalado por EUCOL en Carrera 30 x Calle 53B bis**

Cubierta de Quiosco - M141-A (308 cubiertas)

Este mobiliario está compuesto de:

- **1 estructura** auto portada que funciona como techo complementario a los quiscos preexistentes, ampliando la cobertura tanto del vendedor como para el usuario. Esta estructura está fabricada completamente en acero inoxidable y placas translucidas de polipropileno.



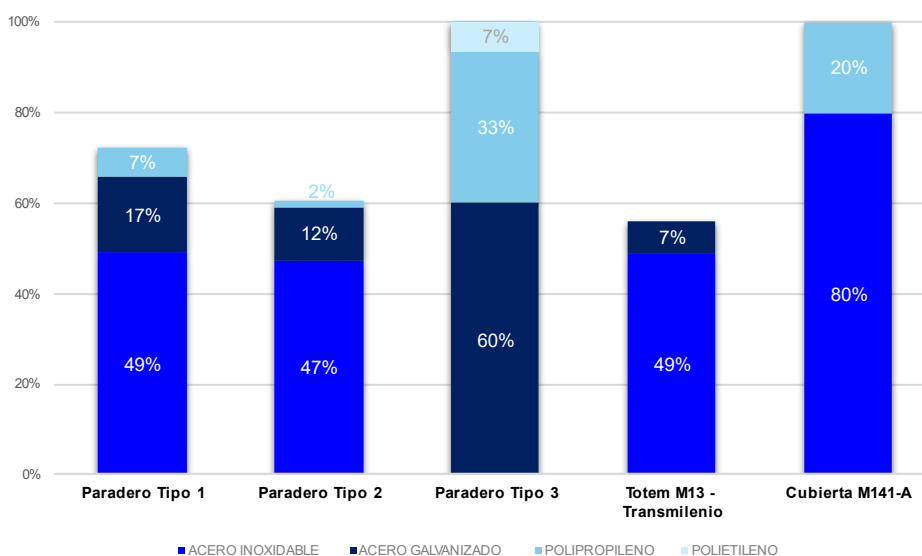
Foto de una **Cubierta de Quiosco M141-A** nueva efectivamente instalada por EUCOL en Carrera 15 x calle 76

b. Afectaciones extraordinarias e imprevisibles a los precios de producción e instalación del Mobiliario Urbano

Composición de los materiales para el Mobiliario Urbano

Es importante destacar que la mayor parte de los materiales utilizados en el mobiliario urbano en proceso de instalación está constituida por acero, especialmente acero inoxidable. Estos tipos de materiales han experimentado un impacto significativo en sus precios debido a la pandemia y otros factores colaterales agravantes.

Gráfico 8. Proporción de Materiales por Tipo de Mobiliario Urbano (por peso físico)



Fuente: datos propios

De acuerdo con lo anterior, es crucial comprender que las aleaciones de acero inoxidable tipo AISI 304, utilizadas en la fabricación del mobiliario urbano para Bogotá, contienen además **níquel** para reforzar aún más su resistencia a la corrosión. Como resultado, *“los aceros inoxidables no necesitan ser ni chapeados, ni pintados, ni de ningún otro tratamiento superficial para mejorar su resistencia a la corrosión. En el acero inoxidable no hay nada que se pueda pelar, ni desgastar, ni saltar y desprenderse”*²¹.

Dicho esto, **el precio de las materias primas requeridas para la producción y fabricación del nuevo Mobiliario Urbano ha alcanzado niveles extremos**, muy por fuera de lo que se podía prever al momento de estructurar los pliegos y de presentar la oferta.

Precios del acero en niveles extremadamente altos debido a su escasez

El precio del **acero**, que es el principal insumo para la fabricación del mobiliario urbano en Bogotá, ha experimentado un aumento significativo. Aunque actualmente los precios parecen haberse estabilizado, siguen siendo considerablemente más altos de lo que se podría haber previsto en el año 2019.

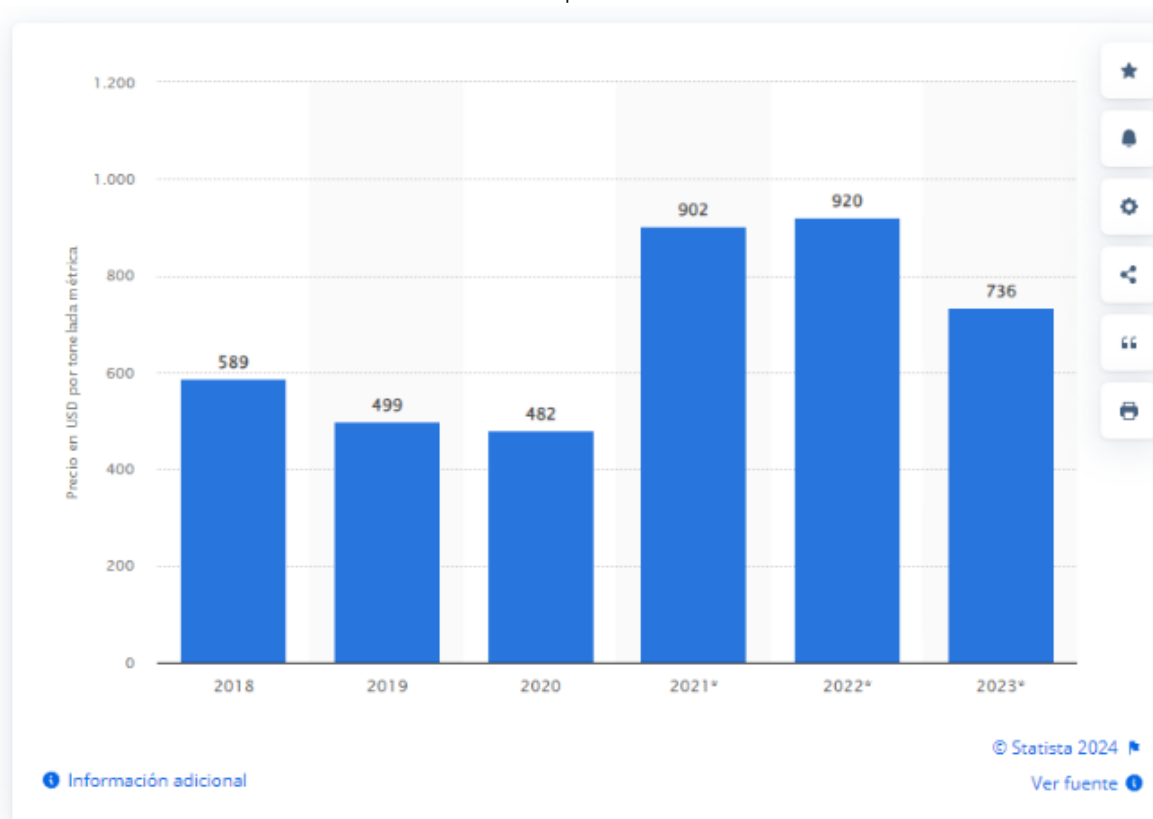
Desde 2017, el comportamiento de los precios del acero ha mostrado una tendencia a la baja, a pesar de algunas fluctuaciones. Sin embargo, a partir del 2020, esta tendencia se invirtió drásticamente debido a la pandemia y a otros factores globales, provocando un incremento abrupto en los precios.

Como ilustra la gráfica a continuación, **el precio del acero por tonelada métrica ha aumentado un 47% desde 2019**, pasando de 499\$ USD a 736\$ USD en 2023.

²¹<https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099.1/3319/558684.pdf?sequence=4&isAllowed=y#:~:text=El%20acero%20inoxidable%20es%20una,el%20n%C3%ADquel%20y%20el%20molibdeno.>

Gráfico 9. Evolución 2018 / 2023 de los precios del acero a nivel mundial

Cifras en dólares por tonelada métrica



Fuente: <https://es.statista.com/estadisticas/634390/precios-del-acero-por-mercado-principal/>

Entre 2021 y 2022, los precios del acero alcanzaron niveles excepcionalmente altos debido a factores derivados de la pandemia, que siguen influyendo en el mercado de manera anormal respecto a las condiciones previstas al momento de estructurar los pliegos y presentar la oferta. Estos factores incluyen:

- **Escasez del material:** los efectos de la pandemia provocaron una lenta recuperación en la capacidad productiva y en los mercados internos de grandes países productores como China y EE.UU., lo que ha mantenido los costos del acero en niveles elevados y volátiles. Aunque los precios tiendan a estabilizarse en 2024, estos siguen siendo significativamente más altos que los históricos de 2019.

La gráfica a continuación muestra que **el precio de la bobina de acero EE.UU. subió un +35% desde noviembre de 2019 hasta el 13 de mayo de 2024**, pasando de 576\$ USD a 780\$ USD. Sin embargo, el precio alcanzó un pico de 1.945\$ USD en julio del 2021, **casi 3.4 veces el precio de acero registrado al momento de presentar la oferta**, y sin precedentes desde por lo menos el año 2009, el periodo máximo de registros disponibles para el concesionario. Actualmente, los precios se sitúan en niveles extremos comparables únicamente a los registrados en marzo a octubre de 2018 y diciembre de 2010 a marzo 2011. Además, los precios de la tonelada métrica de la bobina de acero se mantienen extremadamente volátiles superando los 1.000\$ USD en enero y noviembre de 2023, cifras que no se habían visto por lo menos en los últimos quince años de los registros disponibles.

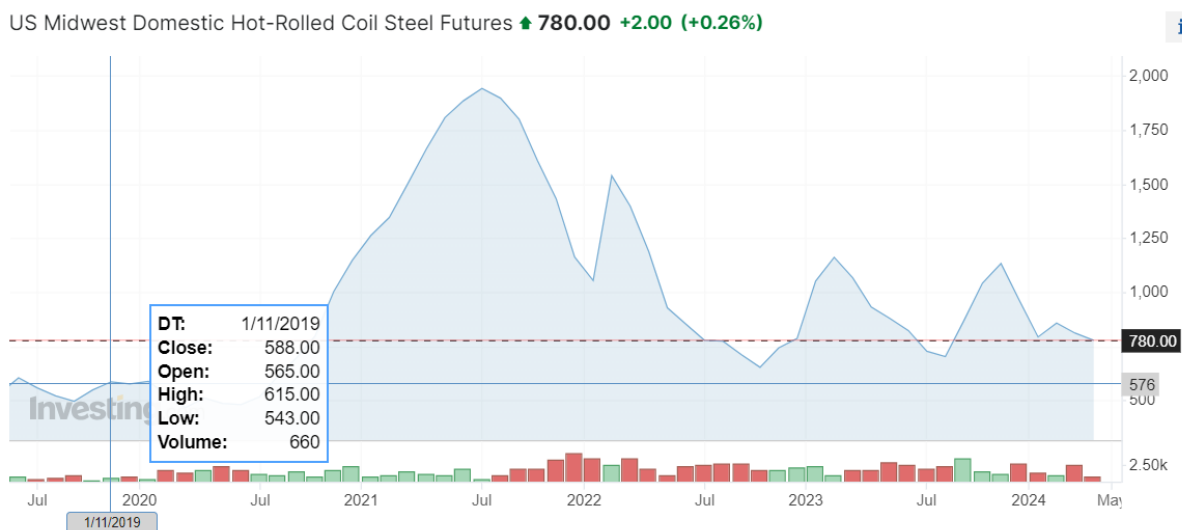
**Gráfico 10. Futuros para bobina de acero EE.UU.
2009 al 13-mayo-2024**

Cifras en dólares por tonelada métrica



**Gráfico 11. Futuros para bobina de acero EE.UU.
nov-2019 a 13-mayo-2024**

Cifras en dólares por tonelada métrica



Precios del Níquel: volatilidad extrema por inestabilidad geopolítica mundial

Inestabilidad política: la inestabilidad política en países productores clave de níquel como Indonesia, ha llevado a restricciones en las exportaciones de este metal, esencial para la producción de acero inoxidable. Además, el conflicto en Ucrania desencadenó sanciones económicas por parte de la Unión Europea y los Estados Unidos, afectando las importaciones de níquel proveniente de Rusia.

Estos eventos afectaron directamente el comportamiento del mercado de valores, con la Bolsa de Metales de Londres, por ejemplo, suspendiendo las cotizaciones de este metal y cancelando operaciones. Como resultado, el precio del níquel experimentó un aumento abrupto.

Actualmente, los precios del níquel impactan de manera significativa los costos del acero, como se refleja en los gráficos anteriores. La gráfica muestra que el precio de la tonelada métrica del níquel en la Bolsa de Metales de Londres aumentó un +39% entre noviembre de 2019 y el 13 de mayo de 2024, subiendo de 13.723\$ USD a 19.171\$ USD. Además, alcanzó un pico de 42.100\$ USD en febrero de 2022, más de 3 veces el precio conocido al momento de presentar la oferta, y siendo el nivel más alto desde abril de 2007. En la actualidad, el precio se mantiene en niveles extremos no registrados desde hace 10 años y sigue siendo extremadamente volátil debido a la presión persistente de los conflictos geopolíticos a nivel mundial.

Gráfico 12. Evolución mensual del precio del níquel en la Bolsa de Metales de Londres (2011 / 13-may-2024)

Cifras en dólares por tonelada métrica



Fuente: <https://es.investing.com/commodities/nickel?cid=959208>

Disparidad en el costo de transporte marítimo

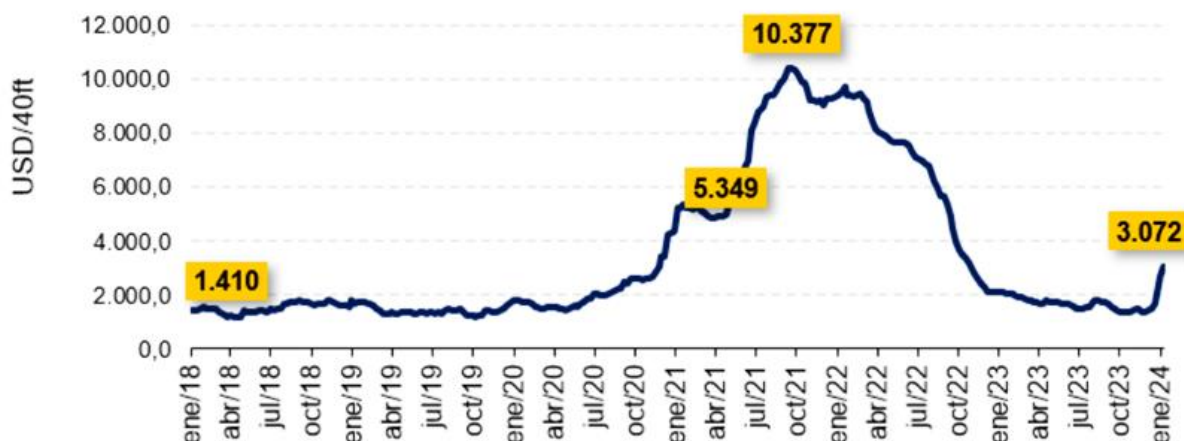
Crisis de contenedores: la crisis de contenedores, originada durante la pandemia y exacerbada por la disrupción en las dinámicas portuarias ha llevado a un aumento significativo de las tarifas de transporte marítimo. Aunque los precios están comenzando a estabilizarse, siguen siendo considerablemente más altos de lo que se podía prever en el 2019 al momento de estructurar los pliegos y de presentar la propuesta.

Dado que el 90% del tráfico de carga global se realiza por transporte marítimo a través de contenedores, incluyendo las materias primas para la producción industrial del mobiliario urbano y sus componentes electrónicos, el impacto de esta crisis es evidente en los precios.

En América Latina y especialmente en Colombia, este fenómeno también ha sido notable: **“la menor oferta de contenedores, debido a que estos se encuentran en tránsito por más tiempo, tiene como consecuencia directa el aumento en el precio de los fletes, lo que aunado a la escasez de alternativas y al tránsito por nuevos corredores que demandan hasta 14 días más de tiempo para llegar a destino, ha hecho que en apenas tres semanas los fletes hayan aumentado aproximadamente 85%, según el índice Drewry World Container Index (figura 1), que aumentó de los 1.661 dólares el 21 de diciembre de 2023 a 3.071 dólares el 11 de enero de 2024”.**²²

²²<https://www.analdex.org/2024/01/15/disrupciones-en-el-transporte-maritimo-efectos-en-el-comercio-internacional/>

Gráfico 13. Índice mundial de contenedores ene 2018 – ene 2024



Fuente: Analdex, con datos históricos de Drewry

Gráfico 14. Incremento en las tarifas marítimas para transporte de insumos y materia primas²³

RETRASOS Y AUMENTO DE TARIFAS EN EL CANAL DE PANAMÁ

SEQUÍAS EN EL CANAL DE PANAMÁ

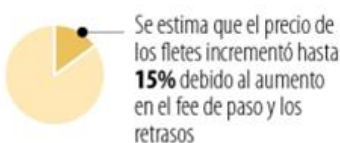
Una fuerte reducción de recurso hídrico en Panamá afectó el paso de buques por el Canal desde 2023



Para el 20 de diciembre de 2023 habían **70 buques** en cola esperando el tránsito por el Canal de Panamá

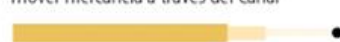


RETRASOS Y AUMENTO DE TARIFAS



Algunas navieras aplicaron recargos de **US\$150** por cruce

Otras anunciaron cargos adicionales de **US\$255, US\$300 y US\$380** a contenedores de **20, 40 y 45 pies** para mover mercancía a través del Canal



Fuente: Analdex, Econtainers Gráfico: LR-GR

Fuente: La Republica

Afectaciones reflejadas en el Mercado Colombiano

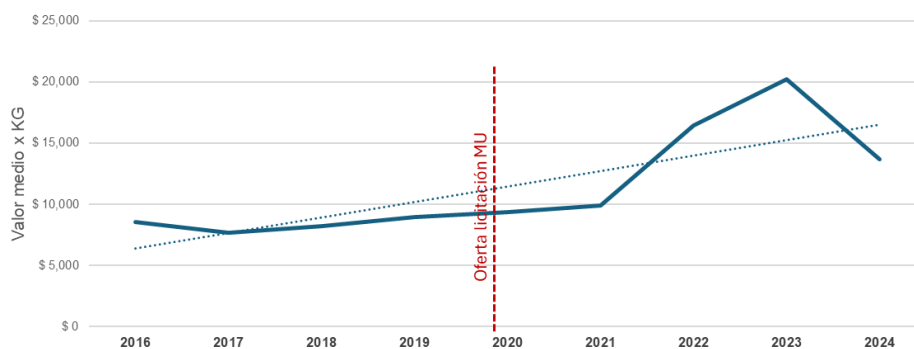
Las fluctuaciones en el mercado global del acero han tenido un impacto significativo en el mercado colombiano, reflejando una tendencia ascendente en los precios a nivel local. En Colombia, los precios del acero han seguido el patrón general observado en el ámbito internacional. **Esta tendencia global, junto con la dinámica inflacionaria del país, ha resultado en un incremento del 126% en los precios del acero durante 2023 en comparación con 2019.**

Además, **para 2024, los precios del acero en Colombia continúan en niveles extremadamente altos, con un incremento del +53% respecto a 2019.** Esta situación resalta cómo las variaciones en el mercado global del acero, combinadas con factores económicos locales, han llevado a un aumento significativo en los costos del acero en el país, aumento anormal que no se podía prever en el 2019 al momento de estructurar los pliegos y de presentar la oferta.

²³ <https://www.larepublica.co/globoeconomia/este-es-el-motivo-que-justifica-el-incremento-en-los-fletes-para-el-transporte-maritimo-3798267>

Gráfico 15. Tendencia histórica del precio de acero inoxidable en Colombia (2016-24)

TENDENCIA HISTORICA PRECIO ACERO INOX. Colombia									
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Promedio Valor por Kg	\$ 8,568	\$ 7,698	\$ 8,225	\$ 8,952	\$ 9,377	\$ 9,933	\$ 16,483	\$ 20,263	\$ 13,717
Variación entre años		-10%	7%	9%	5%	6%	66%	23%	-32%
Variación 2023 vs 2019								126%	



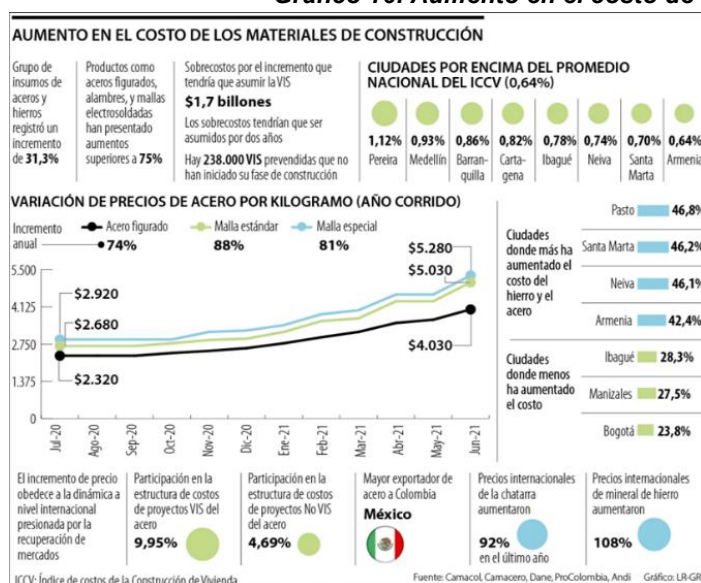
Fuente: WESCO, cálculos propios

El gráfico anterior muestra claramente cómo la tendencia de los precios del acero en Colombia sigue una trayectoria ascendente, similar al comportamiento del mercado internacional. Esta alza se ve amplificada por las dinámicas inflacionarias internas del país, como se ha expuesto en los literales anteriores.

Impactos en el costo de los materiales de construcción

Adicionalmente, todas las entidades y agremiaciones económicas a nivel local destacan que el **incremento** en los costos del acero no solo se refleja en la materia prima y su transporte para la fabricación del mobiliario urbano de Bogotá, **sino también en los materiales e insumos de construcción**. Esto impacta directamente las obras civiles asociadas a la construcción de cimentaciones y plataformas de concreto necesarias para adecuar cada sitio de parada, conforme a los requerimientos técnicos y contractuales que garantizan la estabilidad del mobiliario urbano.

Gráfico 16. Aumento en el costo de los materiales de construcción²⁴



Fuente: La Republica

Los precios del acero, el hierro y el alambre subieron 75% por el comercio mundial

²⁴ <https://www.larepublica.co/economia/los-precios-del-acero-el-hierro-y-el-alambre-subieron-75-por-la-dinamica-mundial-3196141>

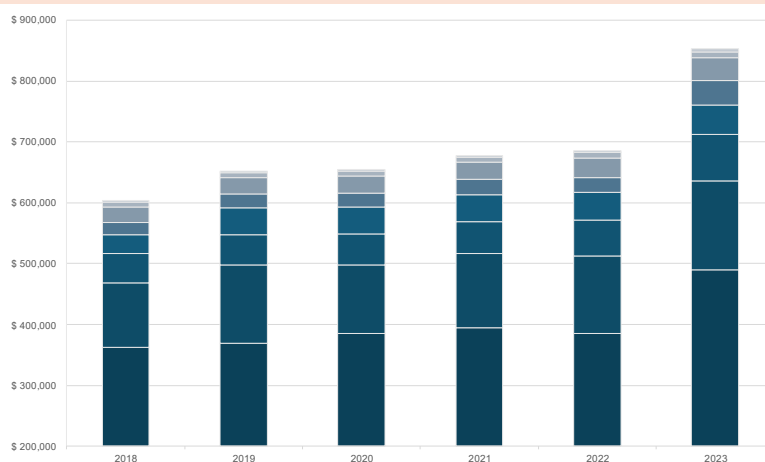
Evolución del precio de las obras distritales

En línea con lo mencionado anteriormente, los indicadores de incremento de costos reflejan esta tendencia en la fuente oficial de precios para obras distritales en la ciudad de Bogotá, proporcionada por el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU). Los precios de las diferentes actividades constructivas relacionadas con las obras civiles para fundiciones y adecuación de espacio público, necesarias para el nuevo Mobiliario Urbano, han aumentado significativamente.

Entre 2019 y 2023 (últimos precios de referencia publicados por el IDU a la fecha de esta notificación), **los precios de referencia pertinentes para las actividades de obra civil para el Mobiliario Urbano aumentaron un 41%** en promedio, pasando de \$75.432 COP a \$106.550 COP, como se evidencia a continuación:

Gráfico 17. Evolución anual del costo de actividades de obra civil para el Mobiliario Urbano, según los precios de referencia del IDU

Ítem	2019	2020	2021	2022	2023
Concreto 3000 PSI 21MPa (210Kg/Cm2)	2%	4%	2%	-2%	27%
Acero figurado No.3 (3/8") Fy= 60000 PSI	11%	0%	9%	0%	57%
Sardinel prefabricado A-10 (800x200x500mm)	4%	1%	2%	13%	30%
Excavación manual de material común. Incluye cargue	6%	6%	4%	10%	18%
Subbase granular clase c (SBG_C)	21%	-13%	9%	5%	14%
Transporte y disposición final de escombros	44%	2%	-1%	1%	8%
Geotextil NT 3000 para separación de subrasante/capas granulares	3%	1%	-10%	10%	16%
Cenefa lineal en loseta prefabricada táctil alerta A55/A56	9%	0%	14%	0%	55%
Incremento interanual ponderado por el valor de cada ítem	8.1%	0.4%	3.5%	1.1%	24.4%



- Acero figurado No.3 (3/8") Fy= 60000 PSI
- Geotextil NT 3000 para separación de subrasante/capas granulares
- Excavación manual de material común. Incluye cargue
- Cenefa lineal en loseta prefabricada táctil alerta A55/A56
- Transporte y disposición final de escombros
- Sardinel prefabricado A-10 (800x200x500mm)
- Subbase granular clase c (SBG_C)
- Concreto 3000 PSI 21MPa (210Kg/Cm2)

c. Cuantificación de las alteraciones a los precios ofertados

Es importante recordar que **EUCOL realizó su oferta de estimación de precios unitarios para los Mobiliarios Urbanos parte del Programa de Instalación a precios de junio de 2019 bajo condiciones de normalidad**, asumiendo una evolución de la inflación y de los precios de materia prima en línea con las tendencias conocidas al momento de presentar la oferta y **asumiendo el riesgo de fluctuación de dichos precios dentro de un rango previsible**.

Sin embargo, como se demostró anteriormente, los niveles de inflación observados en 2022 y 2023 se han caracterizado por ser extraordinariamente altos, los más altos registrados desde 1998 y 2000.

Entre 2021 y 2023:

- se experimentó un aumento acumulado de la inflación sin precedente del **30,6%**
- en comparación con un nivel "normal" del 11,8% (Parte 2. Sección A).

Sin embargo, y como se detallará a continuación, al extrapolar la **inversión total ofertada indexada a los precios del 2019**, se constata **un incremento de precios del 36,3% respecto a la inversión ofertada**. Por otro lado, esta extrapolación según los precios realmente ejecutados resulta en un **incremento de la inversión total de EUCOL por un 62,9% en comparación con los costos ofertados en 2019**.

Asimismo, los precios de las materias primas y del transporte han sufrido volatilidades nunca vistas en más de 20 años, como se demostró en el inciso anterior.

Todas estas características concuerdan con fenómenos e indicadores generados por aleas extraordinarios de crisis, ajenos a las partes, y son **hechos que dificultan la ejecución del contrato de forma grave, y que no hubieran podido ser razonablemente previsible por las partes al momento de estructurar los pliegos y de presentar la propuesta**.

Recordamos que EUCOL se comprometió en su oferta a realizar una inversión total de suministro e instalación del conjunto de los mobiliarios urbanos previstos por el Contrato de unos 157.818 millones de pesos de junio de 2019 (sin contar con otras inversiones realizadas por EUCOL como las correspondientes a I+D), tal como detallado en la Tabla 6 a continuación.

Tabla 6. Precios unitarios ofertados por EUCOL según los Anexos A14 y A15 (a pesos de junio de 2019)

	PRECIO UNITARIO	Cantidad	Total
ITEM – ANEXO A14			
PARADEROS TIPO 1 - con Módulo	47.151.044	1655	78.034.978.207
PARADEROS TIPO 2 - con Tótem	25.835.661	1064	27.489.142.938
PANEL PUBLICITARIO M-160	6.680.141	42	280.565.929
PARADEROS TIPO 3 - con Bandera	2.451.145	1297	3.179.135.506
PANEL INFORMATIVO INTERACTIVO ESTACIONES	33.271.267	372	12.376.911.277
ITEM – ANEXO A15			
TAPETE	9.965.206	3404	33.921.562.566
CAMBIO DE CUBIERTA MÓDULOS M-141	8.233.560	308	2.535.936.486
TOTAL INVERSIÓN			157.818.232.909

Indexando dichos precios ofertados en pesos de junio de 2019 en función de la fecha de ejecución del cronograma de instalación hasta marzo de 2024 (tal como reportado por la Interventoría en su radicado GDAEP-1605-24 del 10 de mayo de 2024, agregándole la ejecución de los tapetes reportados), se evidencia que **la inflación nacional resultó en un incremento extremo del 32,8%** en comparación con los precios de junio del 2019, lo que representa un aumento significativo de DOS MIL NOVECIENTOS ONCE MILLONES QUINIENTOS VEINTE MIL OCHOCIENTOS SIETE PESOS MCTE (\$2.911.520.807).

Tabla 7. Precios unitarios ofertados según el Programa de Instalación efectivamente ejecutado por EUCOL hasta el primer trimestre 2024 a pesos de junio de 2019 e indexados según la fecha de activación contractual

CONSOLIDADO INSTALACIÓN			
REFERENCIA	#UNDS	COSTO OFERTADO	COSTO OFERTADO INDEXADO
M-12/M-13	40	1.886.041.760	2.514.104.133
IV-2022	1	47.151.044	57.856.548
II-2023	1	47.151.044	61.414.338
III-2023	14	660.114.616	870.836.768
IV-2023	15	707.265.660	943.112.694
I-2024	9	424.359.396	580.883.785
M-13	30	998.138.010	1.323.533.010
III-2023	15	499.069.005	658.042.883
IV-2023	15	499.069.005	665.490.127
M-14	41	1.059.262.101	1.412.902.017
IV-2022	1	25.835.661	31.701.571
II-2023	1	25.835.661	33.651.005
III-2023	14	361.699.254	477.161.089
IV-2023	15	387.534.915	516.763.528
I-2024	10	258.356.610	353.624.824
M-141A	90	741.020.400	990.756.756
IV-2023	90	741.020.400	990.756.756
M-15	560	1.372.641.200	1.828.761.554
II-2023	29	71.083.205	92.586.030
III-2023	219	536.800.755	707.187.669
IV-2023	202	495.131.290	660.320.946
I-2024	110	269.625.950	368.666.909
M-160	42	280.565.922	328.348.019
II-2022	41	273.885.781	320.445.798
III-2022	1	6.680.141	7.902.221
SUB-TOTAL	803	6.337.669.393	8.398.405.489
TAPETES	256	2.551.092.837	3.401.877.548
2022	2	19.930.413	24.455.554
2023	204	2.032.902.104	2.696.111.767
I-2024	50	498.260.320	681.310.227
TOTAL	-	8.888.762.230	11.800.283.037

Al analizar la información financiera propia de EUCOL sobre la ejecución de la inversión hasta marzo de 2024, se observa que la inversión ascendió a CATORCE MIL DOSCIENTOS TREINTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA Y UN MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y DOS PESOS MCTE (\$14.233.491.382), lo que **representa un incremento del 60,1%** en comparación con los precios a junio de 2019. Este aumento es de 27,4 puntos porcentuales superior al incremento resultante de la indexación basada en la inflación (Tabla 7. arriba), debido a los factores y fluctuaciones anormales descritos en el apartado b. anterior. En total, este incremento corresponde a un aumento nominal significativo de CINCO MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MILLONES SETECIENTOS VEINTINUEVE MIL CIENTO CINCUENTA Y DOS PESOS MCTE (\$5.344.729.152) en comparación con los precios a junio de 2019, y a DOS MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y TRES MILLONES DOSCIENTOS OCHO MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y CINCO PESOS MCTE (\$2.433.208.345) en comparación con los precios ofertados indexados.

Tabla 8. Precios unitarios ofertados e indexados según el Programa de Instalación efectivamente ejecutado por EUCOL en comparación con los costos reales

REFERENCIA	#UNDS	COSTO OFERTADO	COSTO OFERTADO INDEXADO	REAL FINANCIERO EJECUTADO	REAL EJECUTADO vs INDEXADO
M-12/M-13	40	1.886.041.760	2.514.104.133	3.255.507.218	29,5%
2022	1	47.151.044	57.856.548	233.459.437	303,5%
2023	30	1.414.531.320	1.875.363.800	2.370.654.866	26,4%
I-2024	9	424.359.396	580.883.785	651.392.915	12,1%
M-13	30	998.138.010	1.323.533.010	1.503.781.138	13,6%
2023	30	998.138.010	1.323.533.010	1.503.781.138	13,6%
M-14	41	1.059.262.101	1.412.902.017	1.965.250.332	39,1%
2022	1	25.835.661	31.701.571	120.245.502	279,3%
2023	30	775.069.830	1.027.575.622	1.449.578.510	41,1%
I-2024	10	258.356.610	353.624.824	395.426.320	11,8%
M-141A	90	741.020.400	990.756.756	1.439.355.934	45,3%
2023	90	741.020.400	990.756.756	1.439.355.934	45,3%
M-15	560	1.372.641.200	1.828.761.554	1.411.783.924	-22,8%
2023	450	1.103.015.250	1.460.094.645	1.140.689.444	-21,9%
I-2024	110	269.625.950	368.666.909	271.094.479	-26,5%
M-160	42	280.565.922	328.348.019	286.355.116	-12,8%
2022	42	280.565.922	328.348.019	286.355.116	-12,8%
SUB-TOTAL	803	6.337.669.393	8.398.405.489	9.862.033.662	17,4%
TAPETES	256	2.551.092.837	3.401.877.548	4.371.457.720	28,5%
2022	2	19.930.413	24.455.554	24.932.101	1,9%
2023	204	2.032.902.104	2.696.111.767	3.345.240.434	24,1%
I-2024	50	498.260.320	681.310.227	1.001.285.185	47,0%
TOTAL	-	8.888.762.230	11.800.283.037	14.233.491.382	20,6%
Variación vs ofertado			+32,8%	+60,1%	

Al extrapolar los valores reales ejecutados y los costos ofertados indexados según las últimas ejecuciones, se puede constatar la magnitud extrema tanto de la inflación anormalmente elevada como de los costos reales afectados por las volatilidades de la materia prima, del transporte y de las obras civiles.

En cifras:

- La **extrapolación de los costos ofertados indexados** resulta en un **incremento del 36,3%** en un periodo de solo 5 años, representando un incremento de CINCUENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y SIETE MILLONES SETECIENTOS SIETE MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS MCTE (\$57.247.707.646) en comparación con los precios ofertados a junio de 2019;
- La **extrapolación de los costos ofertados** según la información financiera de EUCOL muestra un **incremento vertiginoso del 62,9%**, lo que representa un aumento de NOVENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y TRES MILLONES CUATRO MIL TRESCIENTOS QUINCE PESOS MCTE (\$99.243.004.315) en comparación con los precios ofertados a junio de 2019
- Al comparar la **extrapolación de los costos indexados con los costos reales financieros de EUCOL**, se observa una onerosidad de CUARENTA Y UN MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS SESENTA Y NUEVE PESOS MCTE (\$41.995.296.669), lo que representa un **incremento del 19,5%** en comparación con los precios indexados.

Tabla 9. Extrapolación de los precios unitarios ofertados, indexados y reales según el Programa de Instalación efectivamente ejecutado y pendiente de ejecutar por EUCOL

REFERENCIA	#UNDS	COSTO OFERTADO	COSTO OFERTADO INDEXADO	REAL EXTRAPOLADO	REAL EJECUTADO vs INDEXADO
M-12/M-13	1,655	78,034,977,820	106,750,472,219	120,144,346,947	12.5%
Ejecutado hasta 2023	31	1,461,682,364	1,933,220,348	2,604,114,303	34.7%
Ejecutado I-2024	9	424,359,396	580,883,785	651,392,915	12.1%
Extrapolación por ejecutar*	1,615	76,148,936,060	104,236,368,086	116,888,839,729	12.1%
M-13	372	12,376,911,324	16,411,809,324	18,646,886,110	13.6%
Ejecutado hasta 2023	30	998,138,010	1,323,533,010	1,503,781,138	13.6%
Extrapolación por ejecutar*	342	11,378,773,314	15,088,276,314	17,143,104,972	13.6%
M-14	1,064	27,489,143,304	37,588,721,512	42,417,362,878	12.8%
Ejecutado hasta 2023	31	800,905,491	1,059,277,193	1,569,824,012	48.2%
Ejecutado I-2024	10	258,356,610	353,624,824	395,426,320	11.8%
Extrapolación por ejecutar*	1,023	26,429,881,203	36,175,819,495	40,452,112,546	11.8%
M-141A	308	2,535,936,480	3,390,589,787	4,925,795,863	45.3%
Ejecutado hasta 2023	90	741,020,400	990,756,756	1,439,355,934	45.3%
Extrapolación por ejecutar*	218	1,794,916,080	2,399,833,031	3,486,439,929	45.3%
M-15	1,297	3,179,135,065	4,298,829,844	3,228,116,936	-24.9%
Ejecutado hasta 2023	450	1,103,015,250	1,460,094,645	1,140,689,444	-21.9%
Ejecutado I-2024	110	269,625,950	368,666,909	271,094,479	-26.5%
Extrapolación por ejecutar*	737	1,806,493,865	2,470,068,290	1,816,333,012	-26.5%
M-160	42	280,565,922	328,348,019	286,355,116	-12.8%
Ejecutado en 2022	42	280,565,922	328,348,019	286,355,116	-12.8%
SUB-TOTAL	4,738	123,896,669,915	168,768,770,706	189,648,863,849	12.4%
TAPETES	3,404	33,921,562,584	46,297,169,440	67,412,372,965	45.6%
Ejecutado hasta 2023	206	2,052,832,517	2,720,567,321	3,370,172,535	23.9%
Ejecutado I-2024	50	498,260,320	681,310,227	1,001,285,185	47.0%
Extrapolación por ejecutar*	3,148	31,370,469,747	42,895,291,892	63,040,915,245	47.0%
TOTAL	-	157,818,232,499	215,065,940,145	257,061,236,814	19.5%
Variación vs ofertado			+36,3%	+62,9%	

* Extrapolación por ejecutar: corresponde al valor promedio unitario de la última ejecución multiplicado por la cantidad pendiente de ejecutar según el programa de instalación

Así las cosas, la ejecución del Contrato de Concesión ha sufrido, desde su inicio y hasta la fecha, alteraciones materiales, haciendo el contrato excesivamente oneroso debido a circunstancias:

- de carácter **ajeno a las partes, no atribuible a ninguna de las partes**: el contrato ha sido afectado por fluctuaciones de precios anormales, resultado de las dinámicas de oferta y demanda del mercado tanto domestico como internacional durante y después de la pandemia;
- de carácter **imprevisible e irresistible**: la magnitud de los niveles de inflación sin precedente registrados en Colombia durante el periodo de ejecución del Contrato de Concesión, así como las volatilidades extremas en los precios de materia prima y transporte, han representado circunstancias sobrevenidas que exceden el alea normal y lo que pudiera ser razonablemente previsible por las partes;
- de carácter **extraordinario**: estas derivas inflacionistas han afectado la ecuación económica del contrato, volviendo la inversión inicialmente prevista excesivamente onerosa y eliminando la expectativa de viabilidad del Contrato. Este impacto ha alterado de manera anormal y grave la ejecución del Contrato, dificultando su cumplimiento y poniendo en riesgo su sostenibilidad.

B. Desconfiguración irresistible e imprevisible de las condiciones existentes al momento de estructurar los pliegos y de presentar la propuesta

En virtud de lo expuesto anteriormente y de acuerdo con lo demostrado en el Informe Integra desde febrero de 2022:

"Según la estructuración económica de este contrato de concesión, el concesionario asume los riesgos inherentes al desarrollo en condiciones normales de las actividades relacionadas con los aspectos comerciales, operacionales y financieros definidos en la matriz de riesgos del contrato de concesión. Sin embargo, los perjuicios económicos sufridos hasta la fecha resultan de una situación de anormalidad, imprevisible y extraordinaria como consecuencia de los efectos adversos derivados de la pandemia COVID-19 y de las medidas gubernamentales estatales y distritales para mitigar su propagación.

De hecho, las circunstancias anteriormente expuestas tienen las siguientes incidencias negativas para el concesionario:

1. *Una caída abrupta y duradera de los ingresos asociados a la explotación comercial de los diferentes elementos de mobiliario urbano;*
2. *Un deterioro significativo de la situación financiera y de tesorería del concesionario;*
3. *Una dificultad al acceso de financiamiento para dar cumplimiento a las obligaciones contractuales y en particular a las del programa de inversión."*

Esta desconfiguración de la ecuación contractual persiste hasta la fecha, como se detalla a continuación.

a. Evidencia de los ingresos dejados de percibir debido a factores extraordinarios y anormales derivados de la pandemia

Primero, es importante destacar que, ante las observaciones de los interesados durante el proceso licitatorio, el Estructurador, en nombre del DADEP, aclaró en múltiples ocasiones que los ingresos proyectados para la Concesión se basaron en los datos históricos de la Concesión de mobiliario urbano 001-2001. Se concluyó que los ingresos por publicidad exterior se encontraban en un rango similar a los de la Concesión 001-2001.

Respuesta del Estructurador del DADEP a la observación de EUCOL del 11.10.2019:

"Se aclara al observante que, para definir los ingresos por publicidad visual exterior, el estructurador realizó un análisis de los datos históricos del contrato de concesión anterior y el crecimiento del mercado en este tipo de publicidad, encontrando que los ingresos del presente proceso estarían a un nivel muy similar a los de la anterior concesión."

Sin embargo, como se ha demostrado en la Parte 2. capítulo B, el mercado publicitario no ha logrado recuperarse de las consecuencias prolongadas y persistentes derivadas de la pandemia. Este evento extraordinario, irresistible e imprevisible ha hecho que la ejecución del contrato sea significativamente gravosa, alterando de manera anormal las condiciones técnicas, económicas y financieras del Contrato de Concesión en comparación con las condiciones existentes al momento de estructurar el pliego y de proponer la oferta.

A continuación, se presenta un análisis de los ingresos dejados de percibir bajo el Contrato de Concesión desde la firma del Acta de Inicio hasta la fecha. Se compara este monto con el promedio de ventas de la Concesión 001- 2001 durante sus últimos 5 años y 7 meses de ejecución, según lo comprobado por la Interventoría en el comunicado GDADEP-819-22. Este análisis demuestra que las proyecciones del Estructurador y del DADEP en la Licitación Pública se desvían significativamente de las ventas efectivamente realizadas por el Concesionario desde la firma del acta de inicio del 12 de junio de 2020 hasta el 31 de mayo de 2024; es decir, durante 3 años, 11 meses y 20 días de ejecución del Contrato de Concesión correspondiente al cierre del cuarto año financiero.

A continuación, se detalla el nivel de ingresos dejado de percibir durante los primeros 48 meses de ejecución de Contrato de Concesión (12-jun-20 a 31-may-24) en comparación con el promedio mensual de los últimos 5 años y 7 meses de la anterior Concesión 001- 2001 (promedio mensual calculado sobre el periodo de 01-ene-2014 a 31-jul-2019) a pesos de junio de 2019:

- Durante los **48 primeros meses de ejecución del Contrato de Concesión** (12-jun-20 a 31-may-24), **EUCOL ha dejado de percibir TREINTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y CINCO MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA Y DOS MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y CUATRO PESOS MCTE (\$37.695.432.394) a junio de 2019** en comparación con el promedio de los últimos 5 años y 7 meses de la anterior Concesión 001- 2001;
- Durante los 36 primeros meses de ejecución del Contrato de Concesión (12-jun-20 a 31-may-23), EUCOL ha dejado de percibir TREINTA Y DOS MIL CUATROCIENTOS CUARENTA MILLONES SETECIENTOS OCHENTA Y DOS MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y NUEVE PESOS MCTE (\$32.440.782.689) a junio de 2019;
- Durante los 24 primeros meses de ejecución del Contrato de Concesión (12-jun-20 a 31-may-22), EUCOL ha dejado de percibir VEINTINUEVE MIL DOSCIENTOS VEINTIUN MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y SIETE PESOS MCTE (\$29.221.794.397) a junio de 2019;

- Durante los 12 primeros meses de ejecución del Contrato de Concesión (12-jun-20 a 31-mayo-21), EUCOL ha dejado de percibir VEINTITRES MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y CINCO MILLONES TRESCIENTOS VEINTICUATRO MIL OCHOCIENTOS UN PESOS MCTE (\$23.495.324.801) a junio de 2019.

Tabla 9. Información histórica de facturación publicitaria por exhibición de la concesión de mobiliario urbano de Bogotá (Cifras en pesos de junio de 2019)

Mes	Concesión 186-2020 vigente (12-jun-2020 a 31-may-2024)	Concesión anterior 001-2001 <i>Promedio mensual últimos 5 años y 7 meses de operación (01-ene-2014 a 31-jul-2019)</i>	Variación mensual	Variación acumulada	Variación acumulada a precios de mayo de 2024
2020					
Junio	23.796.391	1.970.567.737*	-1.946.771.346	-1.946.771.346	-2.709.103.577
Julio	229.118.936	2.239.965.641	-2.010.846.706	-3.957.618.051	-5.507.373.654
Agosto	204.290.458	2.278.759.806	-2.074.469.347	-6.032.087.399	-8.394.180.235
Septiembre	505.449.165	2.730.426.130	-2.224.976.965	-8.257.064.364	-11.490.431.404
Octubre	710.723.074	2.716.851.652	-2.006.128.578	-10.263.192.942	-14.282.135.791
Noviembre	1.607.510.694	3.886.827.640	-2.279.316.946	-12.542.509.888	-17.454.005.825
Diciembre	1.527.355.461	5.482.068.251	-3.954.712.789	-16.497.222.677	-22.957.336.552
2021					
Enero	340.660.900	751.503.878	-410.842.979	-16.908.065.656	-23.529.060.697
Febrero	695.606.618	1.905.706.733	-1.210.100.116	-18.118.165.771	-25.213.021.455
Marzo	980.348.767	3.028.242.159	-2.047.893.392	-20.166.059.164	-28.062.845.256
Abril	905.721.311	2.406.044.218	-1.500.322.907	-21.666.382.071	-30.150.676.559
Mayo	1.237.936.446	3.066.879.176	-1.828.942.730	-23.495.324.801	-32.695.811.253
Junio	806.428.616	3.111.422.742	-2.304.994.126	-25.800.318.927	-35.903.413.341
Julio	1.286.216.389	2.239.965.641	-953.749.252	-26.754.068.179	-37.230.639.323
Agosto	2.647.293.462	2.278.759.806	368.533.657	-26.385.534.523	-36.717.792.321
Septiembre	2.495.892.259	2.730.426.130	-234.533.871	-26.620.068.394	-37.044.166.834
Octubre	2.504.914.648	2.716.851.652	-211.937.004	-26.832.005.398	-37.339.095.818
Noviembre	3.509.923.864	3.886.827.640	-376.903.776	-27.208.909.174	-37.863.590.578
Diciembre	3.923.070.629	5.482.068.251	-1.558.997.622	-28.767.906.796	-40.033.072.908
2022					
Enero	1.433.620.594	751.503.878	682.116.716	-28.085.790.080	-39.083.847.495
Febrero	2.037.886.505	1.905.706.733	132.179.772	-27.953.610.309	-38.899.907.715
Marzo	2.695.314.406	3.028.242.159	-332.927.753	-28.286.538.062	-39.363.205.970
Abril	2.003.686.204	2.406.044.218	-402.358.015	-28.688.896.077	-39.923.122.541
Mayo	2.533.980.855	3.066.879.176	-532.898.321	-29.221.794.397	-40.664.697.432
Junio	2.378.441.011	3.111.422.742	-732.981.731	-29.954.776.128	-41.684.705.988
Julio	2.546.619.619	2.239.965.641	306.653.977	-29.648.122.151	-41.257.970.003
Agosto	3.145.327.359	2.278.759.806	866.567.553	-28.781.554.598	-40.052.065.024
Septiembre	3.547.182.242	2.730.426.130	816.756.112	-27.964.798.486	-38.915.477.048
Octubre	3.083.010.015	2.716.851.652	366.158.363	-27.598.640.122	-38.405.935.475
Noviembre	3.621.250.712	3.886.827.640	-265.576.929	-27.864.217.051	-38.775.509.134
Diciembre	3.034.275.238	5.482.068.251	-2.447.793.012	-30.312.010.064	-42.181.828.433
2023					
Enero	980.721.564	751.503.878	229.217.686	-30.082.792.378	-41.862.851.860
Febrero	1.618.934.591	1.905.706.733	-286.772.142	-30.369.564.520	-42.261.920.522
Marzo	1.857.442.298	3.028.242.159	-1.170.799.861	-31.540.364.381	-43.891.191.519
Abril	1.908.584.532	2.406.044.218	-497.459.686	-32.037.824.067	-44.583.450.432
Mayo	2.663.920.554	3.066.879.176	-402.958.622	-32.440.782.689	-45.144.202.801
Junio	3.382.688.381	3.111.422.742	271.265.638	-32.169.517.051	-44.766.712.804
Julio	2.418.081.503	2.239.965.641	178.115.862	-31.991.401.189	-44.518.848.914
Agosto	2.910.762.545	2.278.759.806	632.002.740	-31.359.398.450	-43.639.361.507
Septiembre	3.073.302.699	2.730.426.130	342.876.569	-31.016.521.880	-43.162.218.600
Octubre	2.997.090.156	2.716.851.652	280.238.504	-30.736.283.376	-42.772.242.069
Noviembre	3.400.416.778	3.886.827.640	-486.410.863	-31.222.694.239	-43.449.125.573
Diciembre	2.529.985.250	5.482.068.251	-2.952.083.001	-34.174.777.240	-47.557.208.752

2024					
Enero	800.289.978	751.503.878	48.786.100	-34.125.991.140	-47.489.318.602
Febrero	1.439.219.544	1.905.706.733	-466.487.189	-34.592.478.329	-48.138.476.561
Marzo	1.777.788.241	3.028.242.159	-1.250.453.918	-35.842.932.247	-49.878.593.185
Abril	1.678.037.381	2.406.044.218	-728.006.837	-36.570.939.084	-50.891.678.739
Mayo	1.942.385.867	3.066.879.176	-1.124.493.309	-37.695.432.394	-52.456.510.096
TOTAL	95.582.504.709	133.277.937.103	-37.695.432.394		

* Valor prorrateado en función a 19 días de ejecución

Al comparar la facturación anual (ajustada a pesos de junio de 2019) de la Concesión 186-2020 vigente con el promedio de los últimos 5 años y 7 meses de la anterior Concesión 001- 2001, se observa que, aunque la facturación mostró una recuperación gradual entre el segundo y tercer año del contrato, esta mejora fue insuficiente para contrarrestar la caída en el cuarto año. Durante el cuarto año, la facturación descendió nuevamente en un -6,7%, evidenciando el impacto persistente y adverso de las dificultades económicas derivadas de la pandemia en Colombia.

Los detalles de la facturación en los primeros cuatro años contractuales son los siguientes:

- Durante el 1° año contractual, **EUCOL dejó de percibir un 72,4% de la facturación en comparación con el promedio de los últimos 5 años y 7 meses de la Concesión 001- 2001.**
- Durante el 2° año contractual, EUCOL dejó de percibir un 17% de la facturación
- Durante el 3° año contractual, EUCOL dejó de percibir un 9,6% de la facturación
- Durante el 4° año contractual, EUCOL dejó de percibir un 15,6% de la facturación

Este análisis revela la dificultad persistente de alcanzar los niveles de facturación históricos, contemplados de modo razonable por el estructurador en su modelo financiero, debido a las condiciones económicas adversas y prolongadas que impidieron que el Contrato pueda ejecutarse en condiciones de normalidad.

Tabla 10. Información histórica de facturación publicitaria por exhibición de la concesión de mobiliario urbano de Bogotá y comparativo con la facturación promedia durante los últimos 5 años y 7 meses de la anterior Concesión 001- 2001 (Cifras en pesos de junio de 2019)

Concesion año contractual	Promedio 5 año 7 meses Concesión 001-2001	Ultimo 12 meses (ago18/jul19) Concesión 001-2001	Año 1 12-jun-2020 a 31-may-2021	Año 2 01-jun-2021 a 31-may-2022	Año 3 01-jun-2022 a 31-may-2023	Año 4 01-jun-2023 a 31-may-2024
Jun	3,111,422,742	2,973,188,201	23,796,391	806,428,616	2,378,441,011	3,382,688,381
Jul	2,239,965,641	2,620,522,623	229,118,936	1,286,216,389	2,546,619,619	2,418,081,503
Ago	2,278,759,806	1,524,675,481	204,290,458	2,647,293,462	3,145,327,359	2,910,762,545
Sep	2,730,426,130	2,445,558,853	505,449,165	2,495,892,259	3,547,182,242	3,073,302,699
Oct	2,716,851,652	2,856,562,662	710,723,074	2,504,914,648	3,083,010,015	2,997,090,156
Nov	3,886,827,640	3,661,020,182	1,607,510,694	3,509,923,864	3,621,250,712	3,400,416,778
Dic	5,482,068,251	3,869,463,654	1,527,355,461	3,923,070,629	3,034,275,238	2,529,985,250
Ene	751,503,878	1,126,992,110	340,660,900	1,433,620,594	980,721,564	800,289,978
Feb	1,905,706,733	1,963,714,393	695,606,618	2,037,886,505	1,618,934,591	1,439,219,544
Mar	3,028,242,159	3,636,642,837	980,348,767	2,695,314,406	1,857,442,298	1,777,788,241
Abr	2,406,044,218	2,966,879,106	905,721,311	2,003,686,204	1,908,584,532	1,678,037,381
May	3,066,879,176	3,199,944,054	1,237,936,446	2,533,980,855	2,663,920,554	1,942,385,867
TOTAL	33,604,698,027	32,845,164,157	8,968,518,221	27,878,228,430	30,385,709,735	28,350,048,322
Variación interanual	-	-	-	210.8%	9.0%	-6.7%
Variación vs prom 5y	-	-	-72.4%*	-17.0%	-9.6%	-15.6%

*Variación en comparación con el mismo periodo (es decir considerando el mes de junio en prorrateo a los 19 días de ejecución en el año 1)

Gracias a las estrategias comerciales implementadas, descritas en la Parte 2, capítulo C, para mitigar las afectaciones extraordinarias e imprevistas que persisten en el Contrato de Concesión, y que empujan a la baja la facturación, EUCOL ha logrado constantemente superar los resultados del mercado Publicitario Exterior Visual año tras año, como se muestra en la siguiente sección (excepto durante el periodo de enero a mayo del 2024). Sin embargo, estas medidas han logrado solo mitigar parcialmente las adversidades extremas que continúan impactando la ejecución comercial del Contrato y la economía en general.

Gráfico 18. Evolución de la facturación por publicidad de EUCOL en comparación con el mercado de Publicidad Exterior Visual en Colombia sobre el mismo periodo (pesos a valores corrientes)

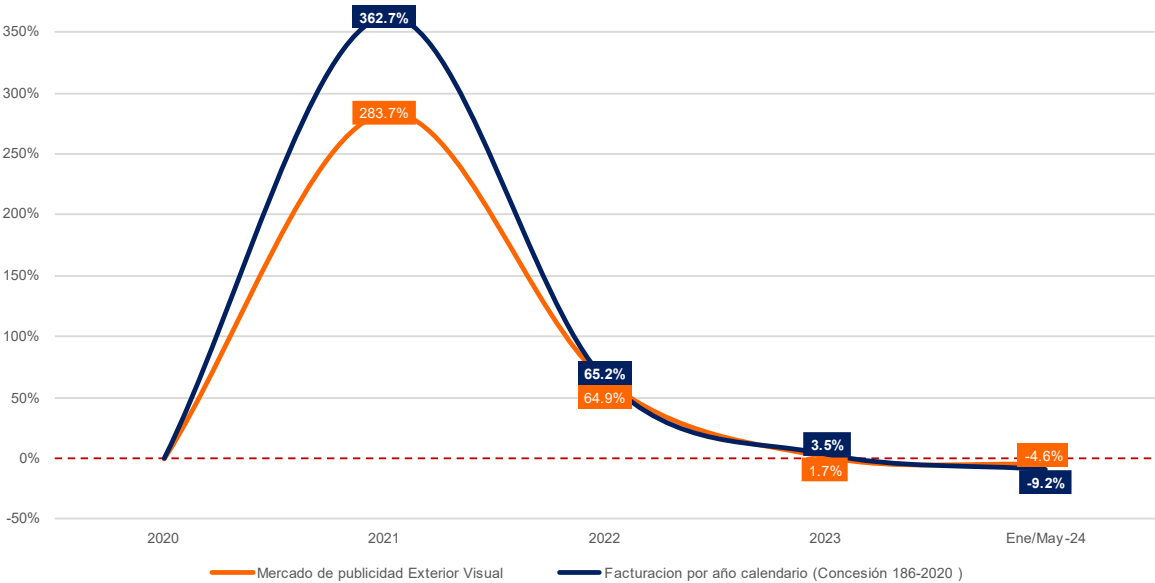


Tabla 11. Evolución de la facturación por publicidad de EUCOL en comparación con el mercado de Publicidad Exterior Visual en Colombia sobre el mismo periodo (pesos a valores corrientes)

Mercado de Publicidad Exterior	2020	2021	2022	2023	2024
Ene		6,106,470,256	14,897,998,455	14,767,221,731	13,983,327,973
Feb		5,929,099,487	19,419,602,258	17,547,025,088	13,928,628,774
Mar		11,165,846,268	19,388,882,404	22,003,868,106	20,090,516,284
Abr		10,135,502,302	18,317,574,179	17,610,308,293	20,103,722,374
May		9,862,500,507	21,872,449,191	19,975,401,403	19,602,938,302
Jun	1,154,556,832	10,510,300,270	18,535,421,362	23,463,307,025	-
Jul	2,563,271,660	11,992,514,311	19,496,269,545	23,997,042,372	-
Ago	2,640,787,735	13,260,407,774	22,865,676,939	25,723,230,381	-
Sep	5,593,438,265	15,187,135,896	25,307,803,085	26,447,882,688	-
Oct	6,478,975,211	17,732,369,151	26,455,720,959	26,822,624,302	-
Nov	9,810,180,503	24,166,584,000	29,108,523,818	29,890,149,298	-
Dic	15,176,847,519	30,558,343,403	39,075,389,009	31,098,735,135	-
TOTAL	43,418,057,725	166,607,073,625	274,741,311,204	279,346,795,822	87,709,133,707
Variación interanual		283.7%	64.9%	1.7%	-4.6%**

Fuente: Asomedios

Concesión 186-2020 vigente - año calendario	2020	2021	2022	2023	2024
Ene	-	351,274,422	1,580,876,920	1,224,780,012	1,082,896,516
Feb	-	721,816,311	2,283,917,005	2,055,389,647	1,968,610,201
Mar	-	1,022,441,436	3,050,893,319	2,382,973,144	2,448,850,943
Abr	-	950,253,417	2,296,309,055	2,467,724,914	2,325,170,675
May	-	1,311,819,714	2,928,473,640	3,459,387,825	2,703,000,798
Jun	24,320,000	854,087,283	2,762,844,875	4,405,959,026	-
Jul	234,160,400	1,366,737,968	2,982,007,025	3,165,330,134	-
Ago	208,765,714	2,825,394,892	3,720,740,669	3,836,901,382	-
Sep	518,145,678	2,674,014,061	4,235,137,361	4,072,702,078	-
Oct	728,160,735	2,684,168,106	3,707,356,314	3,981,627,415	-
Nov	1,644,603,483	3,779,549,989	4,388,091,360	4,538,634,369	-
Dic	1,568,546,919	4,255,372,395	3,723,198,406	3,392,362,658	-
TOTAL	4,926,702,929	22,796,929,994	37,659,845,948	38,983,772,604	10,528,529,133
Variación interanual		362.7%	65.2%	3.5%	-9.2%**

* Valor prorrateado en función a 19 días de ejecución

** Variación entre los primeros 5 meses de 2023 y de 2024

A pesar de las medidas adoptadas para mitigar las afectaciones, durante los primeros 48 meses de ejecución del Contrato de Concesión, EUCOL ha experimentado una reducción significativa en su facturación. Esta disminución representa al menos un 28% de la facturación en comparación con el promedio percibido durante los últimos 5 años y 7 meses de la anterior Concesión 001- 2001. Este dato subraya la gravedad de las afectaciones extraordinarias, irresistible e imprevisibles originadas por la pandemia y su persistente impacto en la economía colombiana. Además, el ingreso dejado de percibir de TREINTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y CINCO MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA Y DOS MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y CUATRO PESOS MCTE (\$37.695.432.394) pesos a junio de 2019 equivale a CINCUENTA Y DOS MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MILLONES QUINIENTOS DIEZ MIL NOVENTA Y SEIS PESOS MCTE (\$52.456.510.096) a precios de mayo de 2024, reflejando la escalada inflacionista y el deterioro continuado de las condiciones de ejecución del Contrato.

a. Evidencia de las pérdidas acumuladas debido a factores extraordinarios y anormales derivados de la pandemia

Las repercusiones de una caída irresistible y extraordinaria de los ingresos percibidos desde el inicio de ejecución del Contrato de Concesión han resultado en pérdidas sustanciales para EUCOL. Estas cifras se reflejan en el informe financiero mensual entregado al DADEP (Centro de Operación 27), y evidencian la severidad de las pérdidas solo parcialmente mitigadas en el mes 40 de ejecución contractual:

- Durante los 48 primeros meses de ejecución del Contrato de Concesión (12-jun-20 a 31-may-24), EUCOL solo ha podido generar ganancias acumuladas de CUATROCIENTOS OCHENTA Y OCHO MILLONES DOSCIENTOS DIECISEIS MIL OCHETA Y SEIS PESOS MCTE (\$488.216.086) a junio de 2019;
- Durante los primeros 36 meses de ejecución del Contrato de Concesión (12-jun-20 a 31-may-23), EUCOL ha acumulado pérdidas de TRES MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y SIETE MILLONES OCHOCIENTOS DIECINUEVE MIL QUINIENTOS CUARENTA Y TRES PESOS MCTE (\$-3.867.819.543) a junio de 2019
- Durante los primeros 24 meses de ejecución del Contrato de Concesión (12-jun-20 a 31-may-22), EUCOL ha acumulado pérdidas de DOS MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MILLONES SESENTA MIL OCHOCIENTOS CURENTA PESOS MCTE (\$-2.355.060.840) a junio de 2019
- Durante los primeros 12 meses de ejecución del Contrato de Concesión (12-jun-20 a 31-mayo-21), EUCOL ha acumulado pérdidas de SIETE MIL CIENTO TREINTA Y CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL CIENTO TREINTA Y SIETE PESOS MCTE (\$-7.134.846.137) a junio de 2019

Tabla 12. Información histórica de utilidad neta de la concesión de mobiliario urbano de Bogotá vigente (Cifras en pesos de junio de 2019)

Mes	Utilidad Neta Real Acumulada de la Concesión 186-2020 vigente (12-jun-2020 a 31-may-2024)
2020	
Junio	-473.831.650
Julio	-1.149.357.730
Agosto	-2.548.399.354
Septiembre	-2.824.272.113
Octubre	-2.867.328.670
Noviembre	-2.443.296.099
Diciembre	-2.259.676.144
2021	
Enero	-3.019.832.768
Febrero	-3.737.647.782
Marzo	-4.228.643.029
Abril	-6.962.893.907
Mayo	-7.134.846.137
Junio	-7.700.032.381
Julio	-7.892.777.558
Agosto	-6.982.976.038
Septiembre	-6.464.724.925
Octubre	-5.615.281.431
Noviembre	-4.146.938.198
Diciembre	-2.600.793.165
2022	
Enero	-2.994.075.238
Febrero	-2.882.327.960
Marzo	-2.638.586.688
Abril	-2.816.779.370
Mayo	-2.355.060.840
Junio	-2.100.797.929
Julio	-1.895.904.943
Agosto	-1.028.332.933
Septiembre	-1.767.300.475
Octubre	-3.142.727.302
Noviembre	-3.880.354.656
Diciembre	-3.390.206.493
2023	
Enero	-4.149.052.341
Febrero	-4.471.439.819
Marzo	-4.389.751.010
Abril	-4.350.688.443
Mayo	-3.867.819.543
Junio	-2.794.998.676
Julio	-2.390.292.747
Agosto	-1.844.577.385
Septiembre	-894.577.921
Octubre	89.096.537
Noviembre	1.453.592.994
Diciembre	2.576.630.948
2024	
Enero	1.637.179.724
Febrero	1.038.097.644
Marzo	841.543.745
Abril	467.873.969
Mayo	488.216.086

Es importante destacar que, a pesar de las pérdidas acumuladas durante los primeros 40 meses de ejecución del Contrato de Concesión, EUCOL ha cumplido cabalmente con todas sus obligaciones contractuales desde su inicio. Esto se ha logrado incluso frente a los desafíos extraordinarios y continuos originados por los impactos de la pandemia por Covid-19.

b. Evidencia de la imposibilidad de generar un flujo de caja operativo debido a factores extraordinarios y anormales derivados de la pandemia

Como resultado directo de los impactos extraordinarios y anormales derivados de la pandemia, EUCOL ha enfrentado desafíos financieros significativos en el manejo operativo del Contrato de Concesión. El flujo de caja libre operativo (FCLO), excluyendo inversiones en el mobiliario urbano relativo al programa de instalación, ha sido insuficiente para sostener las operaciones diarias que incluyen mantenimiento, traslado y reposición del mobiliario urbano de Bogotá:

- Durante los 48 primeros meses de ejecución del Contrato de Concesión (12-jun-20 a 31-may-24), EUCOL acumuló un **Flujo de Caja Libre Operativo (FCLO) negativo de TRECE MIL CIENTO CINCUENTA Y NUEVE MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL CATORCE PESOS MCTE (\$-13.159.297.014) a junio de 2019;**
- Durante los primeros 36 meses de ejecución del Contrato de Concesión (12-jun-20 a 31-may-23), EUCOL acumulo un FCLO negativo de QUINCE MIL CUATROCIENTOS SEIS MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y DOS MIL SETECIENTOS TRES PESOS MCTE (\$-15.406.942.703) a junio de 2019;
- Durante los primeros 24 meses de ejecución del Contrato de Concesión (12-jun-20 a 31-may-22), EUCOL acumulo un FCLO negativo de QUINCE MIL CIENTO SETENTA Y COHO MILLONES CIENTO DIECINUEVE MIL SETECIENTOS VEINTITRES PESOS MCTE (\$-15.178.119.723) a junio de 2019;
- Durante los primeros 12 meses de ejecución del Contrato de Concesión (12-jun-20 a 31-mayo-21), EUCOL acumulo un FCLO negativo de DOCE MIL OCHOCIENTOS SETENTA MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS VEINTIOCHO PESOS MCTE (\$-12.870.599.828) a junio de 2019.

Al ajustar el valor del FCLO negativo acumulado durante los primeros 48 meses de ejecución de TRECE MIL CIENTO CINCUENTA Y NUEVE MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL CATORCE PESOS MCTE (\$-13.159.297.014) a junio de 2019 a los precios de mayo de 2024, **el FCLO negativo asciende a DIECIOCHO MIL TRESCIENTOS DOCE MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL CATORCE PESOS MCTE (\$-18.312.297.014).**

Este déficit operativo ha requerido financiación externa, utilizando créditos disponibles en el mercado a tasas de interés que, actualmente, son más del doble de la tasa de interés promedia de la década anterior a la fecha de presentación de la oferta. Esto ha incrementado aún más la carga financiera de EUCOL, exacerbando el impacto financiero no reflejado en el flujo de caja libre operativo y dificultando la viabilidad económica del contrato.

Tabla 13. Información histórica del flujo de caja libre operativo (excluyendo inversiones) de la concesión de mobiliario urbano de Bogotá vigente

Mes	Flujo de Caja Libre Operativo Mensual	Flujo de Caja Libre Operativo Acumulado	FCLO mensual a pesos de Jun-19	FCLO acumulado a pesos de Jun-19	FCLO acumulado a precios de mayo de 2024
2020					
Junio	-2.942.095.400	-2.942.095.400	-2.878.752.201	-2.878.752.201	-4.006.036.920
Julio	-1.670.841.600	-4.612.937.000	-1.634.868.446	-4.513.620.647	-6.281.100.175
Agosto	-1.279.673.200	-5.892.610.200	-1.252.241.181	-5.765.861.828	-8.023.703.934
Septiembre	-613.335.200	-6.505.945.400	-598.306.187	-6.364.168.014	-8.856.299.623
Octubre	-1.820.630.400	-8.326.575.800	-1.777.030.774	-8.141.198.789	-11.329.194.264
Noviembre	-613.269.283	-8.939.845.083	-599.437.458	-8.740.636.246	-12.163.364.217
Diciembre	-1.375.147.756	-10.314.992.839	-1.339.035.135	-10.079.671.381	-14.026.749.396
2021					
Enero	538.822.605	-9.776.170.234	522.542.439	-9.557.128.942	-13.299.585.626
Febrero	462.957.704	-9.313.212.530	446.147.361	-9.110.981.580	-12.678.732.326
Marzo	-1.893.615.155	-11.206.827.685	-1.815.657.324	-10.926.638.905	-15.205.379.210
Abril	-1.166.659.381	-12.373.487.066	-1.111.985.755	-12.038.624.660	-16.752.805.205
Mayo	-881.629.611	-13.255.116.677	-831.975.168	-12.870.599.828	-17.910.571.838
Junio	26.818.387	-13.228.298.290	25.321.902	-12.845.277.926	-17.875.334.183
Julio	-3.251.000	-13.231.549.290	-3.059.467	-12.848.337.393	-17.879.591.701
Agosto	-184.330.000	-13.415.879.290	-172.710.585	-13.021.047.978	-18.119.933.672
Septiembre	-1.083.836.000	-14.499.715.290	-1.011.639.364	-14.032.687.341	-19.527.718.836
Octubre	288.809.000	-14.210.906.290	269.521.828	-13.763.165.513	-19.152.655.504
Noviembre	-499.410.000	-14.710.316.290	-463.783.012	-14.226.948.525	-19.798.050.362
Diciembre	-1.080.999.262	-15.791.315.551	-996.584.096	-15.223.532.621	-21.184.884.797
2022					
Enero	509.339.679	-15.281.975.872	461.895.448	-14.761.637.173	-20.542.116.650
Febrero	2.373.025.223	-12.908.950.649	2.117.395.714	-12.644.241.459	-17.595.574.255
Marzo	-1.410.078.590	-14.319.029.239	-1.245.735.180	-13.889.976.639	-19.329.124.340
Abril	-988.006.234	-15.307.035.473	-862.102.798	-14.752.079.436	-20.528.816.219
Mayo	-492.366.683	-15.799.402.156	-426.040.286	-15.178.119.723	-21.121.688.754
Junio	365.468.007	-15.433.934.150	314.619.218	-14.863.500.504	-20.683.868.436
Julio	-64.794.103	-15.498.728.252	-55.333.851	-14.918.834.356	-20.760.870.358
Agosto	954.634.469	-14.544.093.784	807.000.052	-14.111.834.304	-19.637.858.797
Septiembre	431.414.120	-14.112.679.664	361.335.271	-13.750.499.033	-19.135.028.982
Octubre	624.071.943	-13.488.607.720	518.973.600	-13.231.525.433	-18.412.831.566
Noviembre	650.386.718	-12.838.221.002	536.728.425	-12.694.797.008	-17.665.926.749
Diciembre	-3.086.912.121	-15.925.133.123	-2.515.724.382	-15.210.521.390	-21.166.778.525
2023					
Enero	1.050.968.023	-14.874.165.100	841.544.599	-14.368.976.792	-19.995.695.189
Febrero	1.187.100.415	-13.687.064.685	935.023.647	-13.433.953.144	-18.694.527.533
Marzo	102.171.448	-13.584.893.237	79.638.988	-13.354.314.157	-18.583.702.876
Abril	-2.163.076.646	-15.747.969.883	-1.672.963.873	-15.027.278.029	-20.911.779.269
Mayo	-493.035.479	-16.241.005.362	-379.664.673	-15.406.942.703	-21.440.116.060
Junio	-889.938.610	-17.130.943.972	-683.253.062	-16.090.195.765	-22.390.922.798
Julio	-297.236.144	-17.428.180.116	-227.066.748	-16.317.262.513	-22.706.906.153
Agosto	1.148.653.404	-16.279.526.712	871.395.163	-15.445.867.350	-21.494.283.130
Septiembre	-375.056.712	-16.654.583.424	-283.021.636	-15.728.888.986	-21.888.132.633
Octubre	1.664.301.166	-14.990.282.257	1.252.769.313	-14.476.119.672	-20.144.793.932
Noviembre	-136.152.097	-15.126.434.354	-102.007.308	-14.578.126.980	-20.286.746.074
Diciembre	2.582.647.428	-12.543.786.925	1.926.108.897	-12.652.018.083	-17.606.396.111
2024					
Enero	1.837.343.609	-10.706.443.316	1.357.846.899	-11.294.171.183	-15.716.832.706
Febrero	796.103.843	-9.910.339.474	582.018.832	-10.712.152.352	-14.906.902.304
Marzo	-521.718.288	-10.432.057.761	-378.750.956	-11.090.903.308	-15.433.967.577
Abril	602.937.685	-9.829.120.076	435.130.197	-10.655.773.111	-14.828.445.631
Mayo	-3.483.851.383	-13.312.971.460	-2.503.507.840	-13.159.280.951	-18.312.297.014

Tabla 14. Información histórica del flujo de caja libre operativo (excluyendo inversiones) de la concesión de mobiliario urbano de Bogotá vigente por año calendario (hasta mayo de 2024)

Cifras en miles de pesos colombianos	REAL TOTAL 2020	REAL TOTAL 2021	REAL TOTAL 2022	REAL TOTAL 2023	REAL MAY 2024
Saldo Inicial	-	-10.314.993	-15.791.316	-15.925.133	-12.543.787
Recaudo	2.245.682	20.303.093	43.710.331	40.282.135	14.835.430
Programa de cultura ciudadana	-499.003	-	-2.438.202	-2.082.162	-
Pólizas	-1.076.341	-142.137	-224.586	-305.309	-198.938
Retribución MAG o RS	-1.290.716	-2.256.172	-2.764.314	-3.415.386	-1.167.124
Interventoría	-1.619.497	-1.662.669	-1.865.182	-2.100.615	-1.096.436
Pagos operacionales	-8.075.118	-21.718.438	-36.551.865	-28.997.317	-13.142.116
TAX (impuesto a la renta)	-	-	-	-	-
Total Pagos	-12.560.675	-25.779.416	-43.844.149	-36.900.789	-15.604.614
Flujo de Caja Libre Operativo Anual (FCLO)	-10.314.993	-5.476.323	-133.818	3.381.346	-769.185
Flujo de Caja Libre Operativo Acumulado (FCLO ac.)	-10.314.993	-15.791.316	-15.925.133	-12.543.787	-13.312.971
FCLO a pesos de Jun-19	-10.079.671	-5.143.861	13.011	2.558.503	-507.263
FCLO ac. a pesos de Jun-19	-10.079.671	-15.223.533	-15.210.521	-12.652.018	-13.159.281

Como inversionistas, el Coste Promedio Ponderado del Capital ("CPPC" o "WACC") es la tasa que permite asumir los riesgos normales inherentes a la ejecución en el tiempo de las inversiones, especialmente en proyectos de concesión.

Por la estructuración misma de un proyecto de concesión y el concepto de CPPC, en condiciones de normalidad, se espera que los flujos de caja generados en los primeros años para permitir la financiación del proyecto sean más seguros y menos arriesgados, que los que se producirán en los últimos años de la vida del proyecto.

Asimismo, el CPPC actúa como la tasa de descuento utilizada para valorar los flujos de caja futuros de un proyecto de inversión, estableciendo así el costo de capital independientemente de las fuentes de financiación utilizadas por los accionistas.

El informe pericial de Integra, adjuntado a la notificación de EUCOL del 10 de febrero de 2022, señala lo siguiente:

*"El coste promedio ponderado del capital ("CPPC" o "WACC") se fundamenta en que **es la tasa que permite asumir los riesgos normales del contrato**, y por esta razón **se persigue mantener las condiciones de expectativa de alcanzar dicha tasa**. Lo expuesto coincide con lo conceptuado por la Interventoría²⁵ (Interdiseños S.A.S.) frente a la situación de riesgos argumentada por el Concesionario:*

"Los individuos y las compañías se esfuerzan por administrar los factores que pueden ocasionar que los resultados reales se desvíen de los esperados e influir en tales causas. La circunstancia de que un proyecto presente riesgos origina un costo económico. Las personas son normalmente adversas al riesgo y están dispuestas a pagar un precio por reducirlo y eliminarlo. El costo del riesgo es un concepto económico que refleja la cantidad máxima que un individuo está dispuesto a pagar para eliminar un tipo particular de riesgo, de tal forma que no le afecten los efectos de ciertas contingencias. En la práctica, diferentes niveles de riesgo asociados a diversos tipos de inversión se ven reflejados en distintas tasas de rendimientos mínimos, necesarias para atraer inversionistas.

[...]

Suelen ser altos los costos del riesgo asociado a las inversiones en infraestructura, que es la Actividad de construcción en que principalmente se focaliza esta obra. En primer lugar, porque las inversiones necesarias representan con frecuencia costos sumamente específicos, que no pueden recuperarse o rescatarse fácilmente, si el contexto económico se deteriora o si el operador suspende operaciones, y que no se pueden utilizar para otras actividades o propósitos (costos hundidos). La segunda razón es que los beneficios de las inversiones guardan una correlación alta con el desarrollo económico."

²⁵ Concepto de la Interventoría del 31 de julio de 2020 con radicado Dadep No. 20204000089722.

De igual manera, **la tasa WACC del concesionario del 9,95% en términos reales**, está dentro de los parámetros indicados por la Interventoría (Interdiseños S.A.S.) en su concepto

*La información disponible sobre la experiencia de la participación del sector privado en proyectos de infraestructura mediante concesiones, sugiere que la financiación de una concesionaria es viable cuando el capital de riesgo equivale al veinte o treinta por ciento del total de los requerimientos financieros, y los inversores pueden esperar una tasa de retorno de entre el quince y el veinticinco por ciento en términos reales de impuestos. Suponiendo que el resto del capital (la deuda a largo plazo) puede ser movilizado a un costo del seis por ciento real, **el proyecto tendrá una tasa de retorno del siete y medio por ciento a doce por ciento en términos reales**, antes de impuestos."*

Para una correcta evaluación del Flujo de Caja Libre Operativo (FCLO), excluyendo inversiones en el mobiliario urbano relativo al programa de instalación, **es crucial aplicar el Coste Promedio Ponderado del Capital (CPPC), establecido en 9,95%** según el Apéndice 11. del oficio 20224000171812 de EUCOL del 28 de julio de 2022. Utilizando este CPPC, el Valor Presente Neto (VPN) de dicho flujo de caja se presenta de la siguiente manera:

- Durante los primeros 48 meses de ejecución del Contrato de Concesión (12-jun-20 a 31-may-24), el VPN del FCLO alcanzó un valor negativo de DOCE MIL SETECIENTOS OCHENTA Y NUEVE MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA MIL CIENTO OCHENTA PESOS MCTE (\$-12.789.240.180) a junio de 2019;
- Durante los primeros 36 meses de ejecución del Contrato de Concesión (12-jun-20 a 31-may-23), el VPN del FCLO alcanzó un valor negativo de CATORCE MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y NUEVE MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y SIETE PESOS MCTE (\$-14.439.436.697) a junio de 2019;
- Durante los primeros 24 meses de ejecución del Contrato de Concesión (12-jun-20 a 31-may-22), el VPN del FCLO alcanzó un valor negativo de CATORCE MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y UN MILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y TRES MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS MCTE (\$-14.341.583.756) a junio de 2019;
- Durante los primeros 12 meses de ejecución del Contrato de Concesión (12-jun-20 a 31-mayo-21), el VPN del FCLO alcanzó un valor negativo de DOCE MIL TRESCIENTOS SESENTA Y DOS MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y DOS MIL CUATROCIENTOS TREINTA PESOS MCTE (\$-12.362.382.430) a junio de 2019.

Dado el coeficiente de CPPC a mayo de 2024 de 68,43%, sería necesario un flujo de caja positivo adicional de DIECIOCHO MIL SEISCIENTOS NOVENTA MILLONES SETECIENTOS CUATRO MIL SETECIENTOS NOVENTA Y SEIS PESOS MCTE (\$18.690.704.796) a junio de 2019 (= **12.789.240.180 / 68,43%**) para compensar el VPN del FCLO negativo acumulado durante los primeros 48 meses de ejecución del Contrato. **Aportado a pesos de mayo de 2024, el valor de FCLO para mantener un VPN al punto de no pérdida es equivalente a VEINTISEIS MIL NUEVE MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y DOS PESOS MCTE (\$26.009.759.872).**

Tabla 15. Valor Presente Neto (VPN) del Flujo de Caja Libre Operativo (excluyendo inversiones) de la concesión de mobiliario urbano de Bogotá vigente hasta mayo de 2024

Mes	Mes de operación	FCLO mensual a pesos de Jun-19 (A)	Coefficiente de CPPC Real (9,95%) mensualizado = $1 / (1+9,95\%)^{(mes de operación / 12)}$ (B)	Valor Presente Neto del FCLO mensual a pesos de Jun-19 (C) = A x B	Valor Presente Neto del FCLO acumulado a pesos de Jun-19
2020					
Junio	1	-2.878.752.201	99,21%	-2.856.086.437	-2.856.086.437
Julio	2	-1.634.868.446	98,43%	-1.609.225.624	-4.465.312.061
Agosto	3	-1.252.241.181	97,66%	-1.222.895.012	-5.688.207.073
Septiembre	4	-598.306.187	96,89%	-579.684.581	-6.267.891.654
Octubre	5	-1.777.030.774	96,12%	-1.708.166.767	-7.976.058.421
Noviembre	6	-599.437.458	95,37%	-571.671.130	-8.547.729.552
Diciembre	7	-1.339.035.135	94,62%	-1.266.955.670	-9.814.685.222
2021					
Enero	8	522.542.439	93,87%	490.521.536	-9.324.163.686
Febrero	9	446.147.361	93,13%	415.510.405	-8.908.653.281
Marzo	10	-1.815.657.324	92,40%	-1.677.662.220	-10.586.315.501
Abril	11	-1.111.985.755	91,67%	-1.019.381.920	-11.605.697.421
Mayo	12	-831.975.168	90,95%	-756.685.010	-12.362.382.430
Junio	13	25.321.902	90,23%	22.849.051	-12.339.533.380
Julio	14	-3.059.467	89,52%	-2.738.953	-12.342.272.333
Agosto	15	-172.710.585	88,82%	-153.399.842	-12.495.672.175
Septiembre	16	-1.011.639.364	88,12%	-891.453.596	-13.387.125.772
Octubre	17	269.521.828	87,43%	235.631.870	-13.151.493.902
Noviembre	18	-463.783.012	86,74%	-402.274.020	-13.553.767.923
Diciembre	19	-996.584.096	86,05%	-857.606.701	-14.411.374.623
2022					
Enero	20	461.895.448	85,38%	394.352.828	-14.017.021.795
Febrero	21	2.117.395.714	84,70%	1.793.537.125	-12.223.484.670
Marzo	22	-1.245.735.180	84,04%	-1.046.890.199	-13.270.374.870
Abril	23	-862.102.798	83,38%	-718.789.167	-13.989.164.037
Mayo	24	-426.040.286	82,72%	-352.419.719	-14.341.583.756
Junio	25	314.619.218	82,07%	258.203.333	-14.083.380.422
Julio	26	-55.333.851	81,42%	-45.054.125	-14.128.434.547
Agosto	27	807.000.052	80,78%	651.904.962	-13.476.529.585
Septiembre	28	361.335.271	80,15%	289.593.056	-13.186.936.529
Octubre	29	518.973.600	79,51%	412.657.856	-12.774.278.673
Noviembre	30	536.728.425	78,89%	423.415.266	-12.350.863.407
Diciembre	31	-2.515.724.382	78,27%	-1.968.983.327	-14.319.846.734
2023					
Enero	32	841.544.599	77,65%	653.466.277	-13.666.380.457
Febrero	33	935.023.647	77,04%	720.336.965	-12.946.043.491
Marzo	34	79.638.988	76,43%	60.870.364	-12.885.173.127
Abril	35	-1.672.963.873	75,83%	-1.268.626.554	-14.153.799.681
Mayo	36	-379.664.673	75,23%	-285.637.016	-14.439.436.697
Junio	37	-683.253.062	74,64%	-509.991.514	-14.949.428.211
Julio	38	-227.066.748	74,05%	-168.151.973	-15.117.580.184
Agosto	39	871.395.163	73,47%	640.222.061	-14.477.358.123
Septiembre	40	-283.021.636	72,89%	-206.301.408	-14.683.659.530
Octubre	41	1.252.769.313	72,32%	905.984.411	-13.777.675.119
Noviembre	42	-102.007.308	71,75%	-73.189.363	-13.850.864.482
Diciembre	43	1.926.108.897	71,18%	1.371.085.643	-12.479.778.839
2024					
Enero	44	1.357.846.899	70,62%	958.962.478	-11.520.816.361
Febrero	45	582.018.832	70,07%	407.807.220	-11.113.009.141
Marzo	46	-378.750.956	69,52%	-263.292.614	-11.376.301.754
Abril	47	435.130.197	68,97%	300.103.613	-11.076.198.141
Mayo	48	-2.503.507.840	68,43%	-1.713.042.039	-12.789.240.180

En conclusión, la ecuación contractual establecida durante la estructuración de los pliegos y de la presentación de las ofertas se ha visto gravemente alterada por factores extraordinarios, imprevisibles e irresistibles que son ajenos a ambas partes, dificultando materialmente la ejecución y el cumplimiento futuro del contrato de concesión.

Por una parte, **se evidencia una presión inflacionaria desmedida que ha elevado de forma excesiva los costos operativos y las inversiones previstas** necesarias para ejecutar las actividades objeto del Contrato de Concesión. Por otra parte, **el mercado publicitario no ha logrado recuperarse, lo que ha resultado en un volumen significativo de ingresos dejados de percibir**. Asimismo, **EUCOL en desarrollo del Contrato de Concesión No. 186-2020, se encuentra en una posición crítica, enfrentando mayores egresos y menores ingresos, poniendo en riesgo su viabilidad financiera**.

El contrato se hace excesivamente oneroso, tal como se detalló en los puntos anteriores. En síntesis:

- La extrapolación de los costos ofertados según las cifras financieras de EUCOL resulta en un incremento vertiginoso del 62,9%, representando un incremento de NOVENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y TRES MILLONES CUATRO MIL TRESCIENTOS QUINCE PESOS MCTE (\$99.243.004.315) en comparación con los precios ofertados a junio de 2019
- Durante los primeros 48 meses de ejecución del Contrato de Concesión (12-jun-20 a 31-may-24), EUCOL ha dejado de percibir TREINTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y CINCO MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA Y DOS MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y CUATRO PESOS MCTE (\$37.695.432.394) a junio de 2019 en comparación con el promedio de los últimos 5 años y 7 meses de la anterior Concesión 001- 2001, o sea se percibieron -28% de lo efectivamente generado en promedio durante el contrato anterior; lo cual asciende a CINCUENTA Y DOS MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MILLONES QUINIENTOS DIEZ MIL NOVENTA Y SEIS PESOS MCTE (\$52.456.510.096) a precios de mayo de 2024.
- Durante los primeros 48 meses de ejecución del Contrato de Concesión (12-jun-20 a 31-may-24), EUCOL acumulo un Flujo de Caja Libre Operativo (FCLO) negativo de TRECE MIL CIENTO CINCUENTA Y NUEVE MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL CATORCE PESOS MCTE (\$-13.159.297.014) a junio de 2019, el cual corresponde a un VPN del FCLO negativo de DOCE MIL SETECIENTOS OCHENTA Y NUEVE MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA MIL CIENTO OCHENTA PESOS MCTE (\$-12.789.240.180) a junio de 2019; al considerar el coeficiente de CPPC a mayo de 2024 **se requeriría un flujo positivo de DIECIOCHO MIL SEISCIENTOS NOVENTA MILLONES SETECIENTOS CUATRO MIL SETECIENTOS NOVENTA Y SEIS PESOS MCTE (\$18.690.704.796) a junio de 2019 para compensar el VPN del FCLO negativo sufrido hasta la fecha**, el cual equivale a VEINTESIES MIL NUEVE MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y DOS PESOS MCTE (\$26.009.759.872) de mayo de 2024.

Frente a este panorama, es imprescindible una intervención coordinada entre el concesionario y el concedente para superar las repercusiones de las alteraciones inducidas por las medidas contra la pandemia y sus persistentes efectos.

Mantener las condiciones iniciales existentes al momento de estructurar los pliegos y proponer la oferta es crucial para dar continuidad a la prestación adecuada del servicio a los ciudadanos y a la implementación del Plan Comercial para sostener una fuente de ingresos distritales que permiten financiar proyectos de interés general.

Parte 4: Solicitud de restablecimiento de las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de estructurar el pliego y de presentar la propuesta

A. Fundamentación de la solicitud de restablecimiento de las condiciones existentes al momento de estructurar el pliego y de presentar la propuesta

En el contexto de las circunstancias extraordinarias, irresistibles e imprevisibles previamente detalladas que han alterado fundamentalmente las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de estructurar los pliegos y presentar la propuesta, las cuales sobrepasan, por su carácter anormal y excepcional, los límites del alea normal a cargo de todo contratista, resulta imprescindible, conforme a lo estipulado en la Ley 80 de 1993, que el DADEP adopte las medidas necesarias para su restablecimiento en cumplimiento de sus deberes, los cuales se oponen a una postura pasiva de esperar a que las condiciones contractuales existentes al momento de proponer se restablezcan por sí solas.

Es crucial destacar que el Contrato de Concesión ha entrado en su segundo tercio el pasado 12 de junio del 2024 (inicio del quinto año del Contrato), con una controversia aun no resuelta sobre la necesidad de restaurar las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de estructurar los pliegos y de presentar la propuesta, que fueron las condiciones en base a las cuales se definió la reciprocidad de los derechos y obligaciones de las partes.

Asimismo, como bien mencionó el **DADEP en su Radicado No. 20223080082951 de fecha del 10 de junio del 2022**, todos los contratos estatales son conmutativos, lo cual requiere que las condiciones de equilibrio entre los derechos y obligaciones se mantengan desde el inicio del contrato. Cuando surgen eventos extraordinarios e imprevistos que no son atribuibles a ninguna de las partes y que no eran previsibles al momento de la firma, afectan gravemente la ejecución del contrato sin llegar a imposibilitarla, se aplica la teoría de la imprevisión. Esta teoría establece que la parte afectada tiene derecho a compensaciones por los costos adicionales incurridos para garantizar la continuación y correcta ejecución del contrato, sin que este se vea paralizado o afectado:

"Frente al equilibrio económico y financiero del contrato, en virtud del concepto de equilibrio económico, se entiende que todos los contratos estatales son conmutativos, lo cual implica que es deber para ambas partes mantener las condiciones de igualdad o equivalencia de los derechos y obligaciones surgidas al momento en que se celebró el contrato."

En los contratos pueden presentarse hechos imprevisibles que hagan imposible cualquier previsión razonable de las partes. Aquí aparece la conocida teoría de la imprevisión, la cual se presenta cuando hechos extraordinarios, sobrevinientes a la celebración del contrato, y que se presentan durante su ejecución, no eran razonablemente previsibles por las partes cuando se suscribió el acuerdo de voluntades, afectando de manera grave el cumplimiento de las obligaciones, haciéndolo más gravoso para una de ellas. En ese sentido, para que se configure este evento se deben cumplir los siguientes requisitos:

- 1) Que, con posterioridad a la celebración del contrato, se presente un hecho ajeno a las partes, no atribuible a ninguna de ellas.
- 2) Que ese hecho altere de manera anormal y grave, la ecuación económica del contrato, es decir, que constituya un alea extraordinaria.
- 3) Que esa nueva circunstancia, no hubiera podido ser razonablemente previsible por las partes.
- 4) Que esa circunstancia imprevista, dificulte la ejecución del contrato, pero no la imposibilite, en los eventos en que sea imposible la ejecución del contrato, estaríamos frente a un evento de fuerza mayor.

En cuanto a las consecuencias económicas de esta causal, la parte afectada tendrá derecho únicamente al reconocimiento de los mayores costos en que haya tenido que incurrir por causa de esos hechos imprevistos, por cuanto el evento extraordinario que afecta de manera grave la ecuación financiera del contrato, es ajeno a las dos partes, es decir, que no le es atribuible ni al contratista afectado, ni a la Administración contratante, quien por lo tanto, también es sorprendida por ese hecho inesperado y también resulta afectada, en la medida en que se ve amenazada la correcta ejecución del contrato.

En consecuencia, si se establece la obligación de ésta, de acudir en ayuda del contratista mediante la asunción de los mayores costos en los que aquel tuvo que incurrir, es porque con ello, se busca precisamente, que el servicio o actividad estatal para el cual se celebró el respectivo contrato, no se vea paralizado o afectado y que pueda llevarse a buen término la ejecución del objeto contractual." (Negrilla fuera del texto)

La Ley 80 subraya la necesidad de actuar proactivamente para corregir cualquier desajuste que amenace el equilibrio del contrato, garantizando así que las condiciones pactadas al momento de la licitación se mantengan a lo largo de su ejecución.

La obligación de las entidades estatales de mantener las condiciones técnicas, económicas y financieras iniciales en los contratos estatales a través de mecanismos de ajustes se fundamenta en la Ley 80 de 1993, como bien lo precisó la Interventoría en su radicado GDAEP-637-22 del 11 de abril del 2022:

"La institución de la ecuación contractual, se fundamenta en la Ley 80 de 1993, así:

ARTÍCULO 4o. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

/.../

8o. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Adoptarán las medidas necesarias para mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de proponer en los casos en que se hubiere realizado licitación, o de contratar en los casos de contratación directa. Para ello utilizarán los mecanismos de ajuste y revisión de precios, acudirán a los procedimientos de revisión y corrección de tales mecanismos si fracasan los supuestos o hipótesis para la ejecución y pactarán intereses moratorios. Sin perjuicio de la actualización o revisión de precios, en caso de no haberse pactado intereses moratorios, se aplicará la tasa equivalente al doble del interés legal civil sobre el valor histórico actualizado.

9o. Actuarán de tal modo que, por causas a ellas imputables, no sobrevenga una mayor onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista. Con este fin, en el menor tiempo posible, corregirán los desajustes que pudieren presentarse y acordarán los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar rápida y eficazmente las diferencias o situaciones litigiosas que llegaren a presentarse.

De conformidad con la norma transcrita, las entidades públicas deben adoptar las medidas necesarias para mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato, la condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de proponer. Por su parte, en la misma normativa se establecen como derechos de los contratistas:

ARTÍCULO 5o. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONTRATISTAS. Para la realización de los fines de que trata el artículo 3o. de esta ley, los contratistas:

1o. Tendrán derecho a recibir oportunamente la remuneración pactada y a que el valor intrínseco de la misma no se altere o modifique durante la vigencia del contrato.

En consecuencia, tendrán derecho, previa solicitud, a que la administración les restablezca el equilibrio de la ecuación económica del contrato a un punto de no pérdida por la ocurrencia de situaciones imprevistas que no sean imputables a los contratistas. Si dicho equilibrio se rompe por incumplimiento de la entidad estatal contratante, tendrá que restablecerse la ecuación surgida al momento del nacimiento del contrato.

Como se advierte, la ley consagra que el Contratista tiene derecho a que se le restablezca el equilibrio de la ecuación económica a un punto de no pérdida, por la ocurrencia de situaciones imprevistas que no le sean imputables.

Así mismo en esta misma Ley se establece:

Artículo 27. De la Ecuación Contractual. En los contratos estatales se mantendrá la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, según el caso. Si dicha igualdad o equivalencia se rompe por causas no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán en el menor tiempo posible las medidas necesarias para su restablecimiento.

Para tales efectos, las partes suscribirán los acuerdos y pactos necesarios sobre cuantías, condiciones y forma de pago de gastos adicionales, reconocimiento de costos financieros e intereses, si a ello hubiere lugar, ajustando la cancelación a las disponibilidades de la apropiación de que trata el numeral 14 del artículo 25. En todo caso, las entidades deberán adoptar las medidas necesarias que aseguren la efectividad de estos pagos y reconocimientos al contratista en la misma o en la siguiente vigencia de que se trate.

La conservación de las condiciones inicialmente establecidas por las partes constituye, el principio de la responsabilidad derivado de la anterior noción. Este artículo 27 de la Ley 80 de 1993 enuncia como principio fundamental de la responsabilidad la conservación de la ecuación inicial, entendida como el conjunto de derechos y deberes de las partes, definido en el momento de licitar o de contratar dependiendo de la modalidad de selección. Por consiguiente, las partes y el juez están obligados a restablecer esta equivalencia cuando los eventos nuevos vienen a romperla¹.

A su vez, la teoría de la imprevisión como una de las situaciones que puede afectar la ecuación contractual, consiste en un trastorno fundamental, que tiene por origen un evento externo al contrato y que por consiguiente no permite buscar la solución en los términos contractuales²; es así como GEORGES PÉQUIGNOT define la teoría de la imprevisión en los siguientes términos:

Quando circunstancias imprevistas al momento de la celebración del contrato generan un grave trastorno a su economía, y la gravedad de la alteración así provocada, sin hacer imposible la ejecución del contrato, la hace difícil y onerosa más allá de lo que las partes hayan podido prever razonablemente, y cuando el déficit de la operación sobrepasa los límites del álea normal a la carga de todo contratista, adoptando un carácter anormal y excepcional, el contratista de la administración tiene el derecho a pedir a ésta que venga en su ayuda, que comparta con él el álea extraordinario y que le reconozca una indemnización calculada en función del déficit soportado y de todas las circunstancias del caso. Este caso es solucionado por la teoría de la imprevisión³.

Así, la ocurrencia de hechos o circunstancias con posterioridad a la celebración del contrato, que no impiden el cumplimiento, pero que dificultan el mismo, permitirá, de manera excepcional, desconocer la fuerza vinculante del contrato para proceder a su moderación, en aplicación de la denominada cláusula rebuc sic stantibus (Alessandri, Somarriva, & Vodanovic, 2001). Por lo anterior, ha sido aceptado doctrinalmente y así se planteó en la exposición de motivos del proyecto de la Ley 80 de 1993, la existencia de dos grupos de causantes de la ruptura de la ecuación económica y financiera del contrato: (i) "causas imputables a las entidades públicas" o (ii) **"hechos imprevisibles y extraños a las partes"** (Benavides, 2002, p. 118). Dentro de las causas imputables a la Administración se ubican el incumplimiento de las entidades estatales, el ejercicio de las prerrogativas contractuales del poder público y el denominado "hecho del príncipe"; el segundo grupo, corresponde a los hechos imprevistos y ajenos a las partes, que se identifica con la aplicación de denominada "teoría de la imprevisión".

[...]

3) PRESENTACIÓN DE LOS PRINCIPALES HECHOS DEL PROCESO CONTRACTUAL Y DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO 186 DE 2020

[...]

Sobre los riesgos ha reconocido la jurisprudencia del Consejo de Estado, que un riesgo previsible se puede volver imprevisible, **cuando sus efectos desbordan los límites de la asunción de la parte contratante a quien dichos riesgos le fueron asignados**. En ese sentido, en el contexto del **principio de equivalencia económica del artículo 27 de la Ley 80 de 1993, por tratarse de riesgos imprevisibles** que escapan a los supuestos del deber contenido en el artículo 4 de la Ley 1150 de 2007, no existen parámetros objetivos para que la entidad estatal contratante, en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, reconozca respecto de dichos riesgos, costos en los que haya de incurrir el contratista y que impacten ex ante el precio del contrato. De allí que resulte razonable respecto de estos riesgos **que el impacto financiero que efectivamente acarree su realización se valore ya durante la ejecución del contrato y no antes**.

Por ello ha indicado la jurisprudencia que este tipo de riesgos (los imprevisibles), de llegar a concretarse pueden romper el equilibrio económico del contrato y obligar a las partes contratantes, si se cumplen los presupuestos de la denominada "teoría de la imprevisión" a **adoptar las acciones necesarias para restablecerlo, en particular si el mayor costo de ejecución del contrato consume en su totalidad y/o rebasa el valor de utilidad, caso en el cual el restablecimiento debe estar orientado a reconocer únicamente dicho mayor costo y no la utilidad adicionada al mismo**, cuestión que corresponde precisamente al punto de no pérdida. La prueba de la ruptura de la ecuación financiera del contrato impone el análisis macroscópico o consolidado del resultado económico y no solo el de la cuenta o ítem que se alega como causa o fuente del desequilibrio.

Sobre la temporalidad de las circunstancias que pueden afectar la ejecución del contrato ha dispuesto el Consejo de Estado⁶:

La teoría de la imprevisión **"regula los efectos de tres situaciones** que se pueden presentar al ejecutar un contrato: **un suceso que se produce después de celebrado el contrato cuya ocurrencia no era previsible al momento de suscribirlo, una situación preexistente al contrato pero que se desconocía por las partes sin culpa de ninguna de ellas, y un suceso previsto, cuyos efectos dañinos para el contrato resultan ser tan diferentes de los planeados, que se vuelve irresistible**. En general, estas tres situaciones se encuentran reglamentadas, principalmente, en los artículos 4° numeral 3° y 8°; 5° numeral 1°; 25 numeral 14; 27 y 28". En aplicación de dicha teoría, ninguno de los anteriores sucesos o situaciones impide el cumplimiento del objeto contractual, pero en todo caso, **su desarrollo se hace más oneroso en razón del hecho imprevisible**. No obstante, las partes contratantes pueden prever la ocurrencia de dichos imprevistos, y convenir el mecanismo de reajuste o revisión de precios al que se refiere el numeral 8 del artículo 4 de la Ley 80 de 1993.

Con esto se pretende, pues, mantener la ecuación contractual cuando se presentan aumentos en los costos del contrato. Al efecto, "Esta Sala ha sido reiterativa en afirmar que si bien la revisión de los precios del contrato se impone en los casos en que éste resulta desequilibrado económicamente, cuando se presentan alteraciones por causas no imputables al contratista, independientemente de que las partes lo hayan pactado o no, para efectos de determinar si tal revisión es procedente, es necesario tener en cuenta, de una parte, que la modificación de circunstancias y su incidencia en los

costos del contrato deben estar demostradas, y de otra, que las reclamaciones respectivas deben haberse formulado por el contratista a la Administración durante la ejecución del contrato o, a más tardar, en el momento de su liquidación. En caso contrario, las pretensiones relativas al reconocimiento de los correspondientes reajustes están llamadas al fracaso". (Subrayado fuera de texto)

Como se puede apreciar, puede ocurrir que un hecho previsto, tenga efectos dañinos para el contrato que resulten ser diferentes a los planeados y por ello se vuelven irresistibles. No en vano ha reconocido la reciente doctrina que

"Los efectos de la pandemia han evidenciado la insuficiencia de las herramientas jurídicas tradicionales para hacer frente a muchos casos de incumplimiento contractual causado por circunstancias extraordinarias posteriores a la celebración de los acuerdos. Frente a esta situación, varios ordenamientos jurídicos han decidido adoptar diversas normas de emergencia para sortear todo tipo de dificultades en diferentes aspectos, entre ellos el contractual... La pandemia reciente ha hecho visible la constante tensión entre la demanda de estabilidad y la demanda de reacción al cambio, que la teoría relacional de los contratos intenta abordar. Consideramos que McNeil está en lo cierto cuando señala que existe una "estructura social común" que subyace a los contratos. La estructura social subyacente a los contratos afectados por los eventos que siguieron al brote COVID 19 claramente incluía una economía libre de pandemia. Cuando se ve la manera tan amplia en la que la pandemia ha impactado un número cuantioso de contratos, se vuelve evidente una vez más que tan cuestionable es el concepto de presentificación que tiene el derecho contractual tradicional.... La pandemia ha visibilizado las tendencias asociales del derecho contractual. Repentinamente, se hizo palmaria la necesidad de hacer el derecho contractual más "justo", "social" y "equitativo". Sin embargo, parece obvio que estos principios deberían estar en el centro del derecho contractual en cualquier momento, y no únicamente en la hipótesis de una pandemia global. Aun así, fueron la cantidad masiva de contratos afectados por COVID 19 y las circunstancias sin precedentes lo que obligó a los legisladores a actuar".

¹ BENAVIDES, José Luis. El contrato estatal. Universidad Externado de Colombia. 2004. Pág. 157

² Ibidem.

³ PEQUIGNOT. Théorie générale du contract administratif, cit., p.502

⁴ Bauer y Bernal (2021). Solidarismo y contratos relacionales: alternativas frente a la pandemia de COVID 19. En Revista de Derecho Privado No. 41. Universidad Externado de Colombia. Págs. 53 - 80

⁵ <https://www.who.int/es/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>. Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020. Consultada el 25 de marzo de 2022.

⁶ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. sentencia del 7 de marzo de 2011. Radicación número: 25000-23-26-000-1997-04638-01(20683). M.P. Olga Mélida Valle de la Hoz. (Negrita y subrayado fuera del texto)

Igualmente, la Interventoría en su **radicado GDAEP-059-20 del 31 de julio del 2020**, en respuesta a la primera notificación de EUCOL, sugirió **evaluar posibles alternativas** una vez que se tuviera un monitoreo claro de las afectaciones derivadas de la pandemia y sus consecuencias. Esta sugerencia se hizo cuando el Contrato de Concesión había estado en ejecución por solo 49 días, **destacando la necesidad de adaptar la gestión del contrato a las circunstancias emergentes**:

"No obstante, es importante dilucidar posibles soluciones que en esta etapa se pueden contemplar, una de ellas a corto plazo y otra a mediano plazo:

- a. *Amortizar los pagos de la retribución fija mensual que recibe el DADEP por parte del Concesionario. Esta se determinaría al mes 04 de seguimiento y monitoreo del riesgo. Aquí uno de los aspectos a tener en cuenta es la evolución de las medidas de aislamiento que llegase a imponer el Gobierno Nacional y la Alcaldía de Bogotá D.C, pues estas son parte de la justificación de que el riesgo no sea del manejo del Contratista y asigne administración del mismo, al sector público- DADEP.*
- b. ***Prorrogar el Contrato de Concesión**, para que de esta manera Eucol S.A pueda recuperar la inversión que presuntamente podría ver disminuida durante la contingencia actual, esto se determinaría en tiempo, una vez finalice las circunstancias Imprevisibles que se encuentran aún en desarrollo.*

Esta última, es una solución que tomamos por analogía con el Sector de Infraestructura del Transporte, en el cual las concesiones y las asociaciones público privadas, han tenido un mayor desarrollo normativo.

Atendiendo al hecho imprevisible de la pandemia y los consecuentes decretos de aislamiento nacional y los expedidos por las autoridades locales, ocurrieron las siguientes situaciones puntuales que afectaron el recaudo de peajes, los cuales constituyen el pago del Concesionario:

El Decreto 482 del 26 de marzo de 2020 en materia de tráfico y peajes ordenó, entre otras, las siguientes medidas:

- Ordenar a las empresas dedicadas al transporte de pasajeros intermunicipales, reducir la oferta al 50% de la capacidad autorizada.
- Limitó el transporte de carga para transportar bienes destinados a prevenir o mitigar los impactos de la pandemia y para aquellos bienes o servicios exceptuados inicialmente en el Decreto de aislamiento 457.
- Ordenó la exención de peajes durante el estado de emergencia transportar bienes destinados a prevenir o mitigar los impactos de la pandemia y para aquellos bienes o servicios exceptuados inicialmente en el Decreto de aislamiento 457.

Medidas que se mantuvieron en el posterior Decreto 569 del 15 de abril de 2020; sin embargo, en lo que respecta a la medida de mitigación por las disminuciones en los recaudos de peajes dispuso:

“Artículo 15: Medidas de contratos de concesión. En los esquemas de concesiones previstos en la Ley 80 de 1993, y de asociación público privada que trata la Ley 1508 de 2012, debido a la adopción de medidas por parte del Gobierno Nacional que conlleven la disminución en el recaudo de los proyectos, se prorrogará en tiempo que, sumado, puede superar los límites previstos en la normatividad vigente y sólo para prorrogar por el mismo tiempo en el que se generó el aislamiento preventivo obligatorio con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID19”

La anterior medida de mitigación se reiteró en el **Decreto 768 del 20 de mayo de 2020** que en su **artículo 4° establece la posibilidad de pactar una prórroga en tiempo que sumada supere los límites previstos en la normatividad vigente**, prórroga que se fundamentará exclusivamente en las medidas de no cobro de tasas y peajes adoptadas por parte del Gobierno Nacional.

Así las cosas, **contamos con un antecedente normativo de mitigación que consideramos viable adaptar a este especial contrato de concesión de mobiliario urbano.**

Esta decisión podría tomarse durante la ejecución del Contrato de Concesión, sin las restricciones temporales que impone la Ley 1508 de 2012, por cuanto NO es aplicable, pues no estamos frente a una Asociación Público Privada- APP, como se explicó ampliamente por el DADEP en su estudio previo, numeral 3 denominado “Fundamentos jurídicos que soportan la modalidad de selección”.

Esto se traduce, en que la posible prórroga se rige exclusivamente en la Ley 80 de 1993, en la cual no se limitan las prórrogas, se requiere tan solo que se perfeccionen dentro de la ejecución y que no conlleven a una adición al valor inicial del contrato superior al 50%.”

En virtud de lo anterior, podemos afirmar que, de las disposiciones legales y jurisprudenciales aplicables, es viable jurídicamente considerar la prórroga del plazo de nuestro contrato de concesión, como una de las alternativas para ajustar el contrato a las circunstancias extraordinarias, imprevisibles e irresistibles que acaecieron desde el inicio de su ejecución.

Como indicado por la Interventoría en su **radicado GDADEP-059-20 del 31 de julio del 2020** anteriormente citado, “la posible prórroga se rige exclusivamente en la Ley 80 de 1993, en la cual no se limitan las prórrogas, se requiere tan solo que se perfeccionen dentro de la ejecución y que no conlleven a una adición al valor inicial del contrato superior al 50%.”

Si bien es cierto que las prórrogas de los contratos de concesión bajo la Ley 80 de 1993 no tienen un límite en tiempo determinado, lo cierto es que si tienen un límite en adición al valor inicial del contrato, el cual deberá ser considerado en caso de que dicha extensión temporal suponga una adición al valor inicial del contrato.

En consecuencia, la prórroga deberá ser valorada para analizar si supone o no “una adición al valor inicial del contrato”, y en caso de que lo suponga, verificar que tal adición al valor inicial no supere el límite del 50% contemplado por la Ley 80 de 1993.

Sin embargo, en este punto es importante resaltar el concepto de valor inicial del contrato, pues la adición solo será relevante siempre que se supere dicho valor. Es decir, **si la prórroga del contrato de concesión no incide en el valor inicialmente pactado** (porque, por ejemplo, la situación actual esté en cifras negativas por pérdidas), **no aplicará el límite señalado para adiciones.**

Esta situación es particularmente relevante en **escenarios de desequilibrios económicos de la ecuación contractual**, donde **el restablecimiento no necesariamente supone “una adición al valor inicial del contrato”, sino simplemente volver al valor originalmente pactado** (lo que podría entenderse como volver al “punto 0” o “punto de no pérdida”).

Para definir si la extensión del plazo supone o no una adición del valor, el concesionario deberá **valorar el retorno que representará el tiempo de la prórroga**, y comparar dicho resultado con el valor inicialmente pactado.

Así pues, puede pasar que, por ejemplo, una parte de la prórroga esté dirigida a traer el contrato al valor inicial, mientras que el resto deba evaluarse como una adición para efectos de no exceder el límite fijado en la ley (50% para el caso de la Ley 80 de 1993).

Al respecto, el **Consejo de Estado** indicó que:

*“La Ley 80 de 1993 abandonó el concepto de contrato adicional e **introdujo el de ‘adición de los contratos’**, sin especificar el alcance de esta figura, solamente se limitó a señalar en su **artículo 40** que **‘Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial**, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales’. Esta ley mantuvo igualmente la **exclusión dentro del concepto de adición de contratos**, de los reajustes o revisión de precios.*

*En esta dirección, de conformidad con la ley y la jurisprudencia **no aplica el límite cuantitativo del 50% del valor inicial del contrato**:*

- (i) cuando en un contrato de obra pública se pactaron mecanismos de ajuste de precios,*
- (ii) **cuando tenga lugar el restablecimiento del equilibrio económico del contrato**, siempre y cuando exista plena prueba que acredite los requisitos para proceder al restablecimiento y*
- (iii) en los contratos de interventoría, cuando se den las situaciones previstas en la ley.”*

(Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2385 del 2 del 23 de abril de 2019).

En el contexto de nuestro contrato de concesión, la prórroga **no implica una adición al valor contractual**, el propósito de la prórroga es **únicamente restaurar el equilibrio económico** afectado por circunstancias extraordinarias no previstas y no imputables a ninguna de las partes, manteniendo el valor de la inversión ofertada, no se aplica el límite para adiciones establecido legalmente.

Ante la doctrina ampliamente reconocida, y las continuas comunicaciones entre el DADEP, la Interventoría y EUCOL, se ha realizado un monitoreo riguroso de la situación, evaluando las medidas de mitigación detalladas por EUCOL desde el inicio del Contrato de Concesión hasta la fecha. Dada la magnitud de los eventos **que han alterado las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de estructurar los pliegos y de proponer** y que han puesto en riesgo la viabilidad del contrato, **resulta imperativo restablecer plenamente las condiciones iniciales y la expectativa de viabilidad contractual inicialmente pactadas** ahora que se entra en el quinto año de su ejecución.

Luego de exponer las situaciones que han afectado la ejecución del Contrato, y en pro del interés general, se hace urgente tomar las medidas necesarias en el menor tiempo posible para corregir los desajustes expuestos y establecer los mecanismos y procedimientos para precaver rápida y adecuadamente las controversias que puedan surgir.

Reiteramos que, a la luz de la normatividad vigente en materia de contratación estatal y su desarrollo jurisprudencial, la cual prevé mantener un equilibrio entre derechos y obligaciones a cargo de las partes. En este sentido, resulta plenamente fundamentado el derecho de EUCOL a que se restaure el equilibrio de la ecuación económica y financiera frente a las alteraciones imprevistas y extraordinarias sobrevenidas, restaurando así la expectativa de recuperar la inversión propuesta que se ha visto afectada por la situación actual, todo ello con el fin de posibilitar la continuación del contrato.

B. Especificidad de la ecuación contractual de la Concesión resultante de la estructuración financiera inicial del pliego

Desde la estructuración financiera del pliego, se planificó que, desde el comienzo de la Concesión, EUCOL pudiera generar ingresos publicitarios, aprovechando comercial y plenamente los paneles publicitarios M-160 ya existentes. Esta estructuración estaba destinada a generar un flujo de caja que facilitara el inicio de la financiación de las inversiones relativas a la Etapa de Instalación del contrato de concesión, asumiendo los riesgos del alea normal del contrato.

Asimismo, **la medición del Valor Presente Neto (VPN), calculado con base al Coste Promedio Ponderado del Capital (CPPC), es un criterio esencial en la estructuración financiera de cualquier proyecto que permite a los inversionistas evaluar el riesgo normal y la viabilidad de este:**

- Si el VPN de un proyecto es menor a cero (0), esto significa que la tasa interna de retorno (TIR) es menor que el CPPC, lo que indica que el inversionista asimila pérdidas al proyecto ya que los futuros flujos de caja (diferencia entre ingresos y egresos) no son suficientes para cubrir la inversión inicial, considerando riesgos normales asociados a esta tipología de proyecto. En un proceso licitatorio, una propuesta con un VPN negativo sería considerada no viable debido a su desproporción financiera. Por tanto, dicho concepto sirve de punto de referencia por debajo del cual el proyecto se convierte en excesivamente oneroso.
- Los flujos de caja futuros ajustados al CPPC (para nuestro caso valorado en **9.95%**) siguen una serie geométrica convergente, es decir que el valor del flujo de caja en el tiempo tiende a convergir hacia 0. En otras palabras, **el VPN de un flujo de caja generado al inicio de un proyecto es significativamente mayor al VPN de un flujo de caja generado al final del contrato.**

Como ejemplo, en el día 0, el VPN de un flujo de caja de 100 pesos es igual a 100 pesos. En el mes 1, 100 pesos se convierten en un VPN de 99,21 pesos. En el mes 48 (a 4 años), 100 pesos se convierten en un VPN de 68,43 pesos, y en el mes 180 (a 15 años) se convierten en 24,10 pesos. Recíprocamente, es decir que, para compensar un flujo de 100 pesos al Valor Presente, se requieren en el cuarto año 146,14 pesos ($=100/68,43$) para compensar dicho flujo dejado de percibir, lo cual aumenta de forma geométrica para alcanzar 414,89 pesos a 15 años.

Por tanto, **el flujo de caja al inicio de cualquier proyecto es el flujo más crítico para asegurar la viabilidad financiera de un proyecto y la expectativa de viabilidad bajo condiciones de normalidad.**

Este enfoque de estructuración se aplicó también en el Contrato de Concesión 186-2020, basado en principios universales de evaluación financiera para medir la viabilidad del proyecto, tanto de parte de los oferentes como del estructurador. Sin embargo, los riesgos extraordinarios e imprevisibles sobrevenidos desde el inicio de la ejecución del Contrato, los cuales han ampliamente sobrepasado los límites del alea normal a cargo del Concesionario, han incrementado desproporcionadamente las obligaciones de EUCOL, haciendo que las prestaciones del Contrato resulten excesivamente onerosas.

En efecto, durante la **etapa de observaciones** del Proceso Licitatorio y las respuestas generadas durante la **Audiencia de Riesgos**, el Estructurador del proyecto, en nombre del DADEP, aclaró en múltiples ocasiones a todas las observaciones hechas por los interesados que:

“el modelo financiero refleja la viabilidad financiera para el inversionista, según la TIR objetivo calculada teniendo en cuenta el riesgo sistemático, el riesgo del sector, el grado de apalancamiento y la exposición al riesgo país”. (Subrayado fuera del texto)

En otras palabras, **el Estructurador mismo evidencia que el modelo financiero refleja la viabilidad financiera para el inversionista, teniendo en cuenta la TIR mínima, que no sea menor al CPPC, pues la representación del riesgo sistemático, el riesgo del sector, el grado de apalancamiento y la exposición al riesgo país corresponde a la definición propia del CPPC.**

Así, al evaluar la desconfiguración de la ecuación contractual, es imprescindible considerar la estructuración financiera del proyecto de Concesión, que tal como lo define el Estructurador, **mide la viabilidad financiera para el**

inversionista bajo condiciones de normalidad, según la TIR objetivo, siendo el punto de no perdida el nivel en que la TIR es igual al CPPC estableciendo así el VPN del proyecto a un valor de cero. Es bajo este supuesto que los flujos de caja de ingresos y egresos realizados y futuros se compensan para alcanzar un Valor Presente Neto nulo. Cualquier valor por debajo de este punto indica que el inversionista está incurriendo en pérdidas.

Para definir el rango razonable del flujo de caja operativo mínimo que se pudiera esperar en condiciones de normalidad, sin recurrir al modelo financiero propio de EUCOL consideramos dos referencias:

- El flujo de caja libre operativo durante los últimos 5 años y 7 meses de la anterior Concesión 001- 2001, el cual representó unos 7.9 mil millones de pesos de junio de 2019 por año en promedio;
- El flujo de caja libre operativo estimado por el Estructurador en su modelo financiero, que sirvió de base para medir la viabilidad de la concesión, el cual fue estimado en unos 11.6 mil millones de pesos de junio de 2019 por año en promedio.

Tomando la estimación más optimista del flujo de caja libre operativo (FCLO) del Estructurador, que se pueda esperar en condiciones de normalidad, podemos extrapolar el impacto del FCLO hasta la fecha, considerando los precios unitarios ofertados para encontrar el punto de no perdida; es decir, el punto en que la TIR es igual al CPPC del 9.95%:

- Extracto del modelo financiero del Estructurador (valores en millones de pesos de junio de 2019)

RENTABILIDAD DEL FLUJO OPERATIVO								
Año	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Meses de operación	2	12	12	12	12	12	12	12
(=) FLUJO DE CAJA BRUTO	-1,069	4,142	8,207	12,416	13,946	13,999	13,183	13,037
(-) Inversión Capital de Trabajo	1,220	7,114	2,078	842	465	-7	-1	1
(=) FLUJO DE CAJA LIBRE OPERATIVO (sin inversion)	-2,289	-2,972	6,129	11,575	13,481	14,006	13,184	13,037

2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	TOTAL
12	12	12	12	12	12	12	10	180,0
12,381	13,228	13,198	13,438	13,451	15,630	15,448	10,623	185,258
0	0	4	-27	0	0	4	-1,023	10,671
12,382	13,228	13,194	13,465	13,451	15,630	15,443	11,646	174,587

- Extracto del modelo financiero del Estructurador ajustado a las fechas del contrato vigente

Ajustado a las fechas del contrato vigente								
Año	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Meses de operación	6.6	12	12	12	12	12	12	12
(=) FLUJO DE CAJA LIBRE OPERATIVO (sin inversion)	-3,627	1,123	8,579	12,432	13,717	13,636	13,118	12,742

2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	TOTAL
12	12	12	12	12	12	12	5.4	180,0
12,762	13,213	13,316	13,458	14,432	15,546	13,734	6,405	174,587

- Extracto del modelo financiero del Estructurador ajustado con el FCLO real de EUCOL de jun-20 a dic-23

Ajustado con el FCLO real de EUCOL de jun-20 a dic-23								
Año	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Meses de operación	6.6	12	12	12	12	12	12	12
(=) FLUJO DE CAJA LIBRE OPERATIVO (sin inversion)	-10,080	-5,144	13	2,559	13,717	13,636	13,118	12,742

2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	TOTAL
12	12	12	12	12	12	12	5.4	180,0
12,762	13,213	13,316	13,458	14,432	15,546	13,734	6,405	143,428

- ⇒ Se observa una brecha de 31.160 millones de pesos de junio de 2019 hasta diciembre de 2023 entre el modelo del estructurador y el FCLO real afectado por los aleas extraordinarios, imprevisibles e irresistibles descritos anteriormente.

C. Propuestas para mantener la ecuación contractual inicialmente pactada y restaurar las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de estructurar el pliego y presentar la propuesta

Para lograr el punto de no pérdida, que es el nivel en el que la TIR es igual al CPPC, o sea que el VPN de los flujos de caja alcanzan un valor de 0, se propone:

- escalonar la inversión, y
- extender el plazo de vigencia del Contrato.

Para restablecer la expectativa de viabilidad del contrato inicialmente pactada, de acuerdo con el principio de equivalencia económica del artículo 27 de la Ley 80 de 1993, se presentan diversas opciones. Estas alternativas están diseñadas para volver al punto de no pérdida, alcanzando un VPN próximo de cero, es decir, una Tasa Interna de Retorno (TIR) igual al CPPC de 9,95%, y respaldadas con base en los flujos de caja proyectados por el estructurador bajo condiciones de normalidad.

Cada alternativa de ajuste sugerida es un ejemplo ilustrando el tipo de mecanismo mediante el cual podríamos ajustar las condiciones contractuales y reflejar la viabilidad del modelo financiero de la concesión bajo los supuestos del estructurador, manteniendo la flexibilidad para explorar y acordar la mejor opción conjuntamente, asegurando así la continuidad y éxito del proyecto. Así, se propone un mecanismo combinando (i) el ajuste temporal del Programa de Instalación y (ii) su correspondiente periodo de prórroga, para lograr el mantenimiento de la ecuación contractual inicialmente pactada con una expectativa mínima del punto de no pérdida, de modo a restaurar la equivalencia entre las obligaciones y derechos a cargo de cada una de las partes.

En este sentido, con una mayor inversión a corto plazo, la necesidad de prorrogar el plazo del contrato se incrementa, para asegurar la expectativa de recuperación de dicha inversión, dado que los flujos de caja generados en los primeros años (ingresos, egresos e inversión) tienen mayor peso, que los que se producen en los últimos años de la vida del proyecto. Por el contrario, con una menor inversión a corto plazo, se reduce la necesidad de prorrogar el plazo del contrato y buscar mantener una ecuación contractual equivalente.

Bajo estos principios y con el objetivo de alcanzar el punto de no pérdida, EUCOL solicita al DADEP considerar las siguientes medidas:

a. Alternativa de ajuste No 1: menor inversión a corto plazo y prórroga corta

- Propuesta de escalonamiento del Programa de instalación del Mobiliario Urbano** hasta mediado del **décimo cuarto año de ejecución** del Contrato de Concesión, toda vez que la entidad tiene dicha potestad según la Nota al numeral 4.1. del Anexo Técnico, que expresamente admite que *“Este programa de instalación puede variar de acuerdo con los requerimientos de las entidades”*:

	FASE 2.1	FASE 2.2	FASE 2.3.1	FASE 2.3.2	FASE 2.3.3	FASE 2.3.4	FASE 3.1	FASE 3.2	FASE 3.3	FASE 4.1	FASE 4.2	FASE 4.3	FASE 4.4	Total
	jun/dic 2023	ene/dic 2024	ene/dic 2025	ene/dic 2026	ene/dic 2027	ene/dic 2028	ene/dic 2029	ene/dic 2030	ene/dic 2031	ene/dic 2032	ene/dic 2033			
Paradero Tipo 1	30	50	80	110	120	120	10	175	190	25	230	240	275	1,655
Paradero Tipo 2	30	50	80	110	120	120	10	125	69	51	125	115	59	1,064
Paradero Tipo 3	450	450	80	120	120	77	-	-	-	-	-	-	-	1,297
Cubierta Módulo M141	90	85	85	-	-	-	48	-	-	-	-	-	-	308
Panel informativo Estaciones	30	50	50	50	50	80	-	62	-	-	-	-	-	372
Tapetes*	204	220	242	343	363	320	20	302	261	77	358	358	336	3,404
Valor de inversión según precios unitarios ofertados en millones de pesos constantes de junio de 2019	-7.065	-9.308	-10.810	-13.404	-14.333	-16.122	-16.553	-16.606	-17.642	-17.855	-17.839			157.538

*Se realizaron estimaciones de cantidad de tapetes en prorrateo a la cantidad total de mobiliario por instalar dado que las necesidades exactas de los 3.404 tapetes por realizar no están aún definidas.

Nota: la fase 2.1 se completó exitosamente durante el año 2023, y la fase 2.2 está actualmente en fase de implementación, cumpliéndose adecuadamente hasta la fecha de notificación del presente comunicado.

II. Prorrogar el plazo de ejecución del Contrato de Concesión por **84 meses** de acuerdo con la Ley 80 de 1993.

Proyección financiera reflejando la alternativa de ajuste No.1

Inversión ofertada		-157,818										
Ajustado con el FCLO real de jun-20 a dic-23 con propuesta de cronograma de inversión		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Año	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	
Meses de operación	6.6	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	
(=) FLUJO DE CAJA LIBRE OPERATIVO (sin inversión)	-10,080	-5,144	13	2,559	13,717	13,636	13,118	12,742	12,762	13,213	13,316	
(+) CAPEX	0	-281	0	-7,065	-9,308	-10,810	-13,404	-14,333	-16,122	-16,553	-16,606	
(=) FLUJO DE CAJA LIBRE OPERATIVO (con inversión)	-10,080	-5,424	13	-4,506	4,409	2,826	-287	-1,591	-3,360	-3,341	-3,290	
VPN	-9,168	-4,487	10	-3,083	2,744	1,600	-148	-745	-1,431	-1,294	-1,159	
TIR	9.95%											

12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	
2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	TOTAL
12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	5.4	264
13,458	14,432	15,546	13,734	13,975	13,630	13,630	13,630	13,630	13,630	13,630	6,133	238,908
-17,642	-17,855	-17,839	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-157,818
-4,183	-3,423	-2,293	13,734	13,975	13,630	13,630	13,630	13,630	13,630	13,630	6,133	81,090
-1,340	-998	-608	3,310	3,064	2,717	2,472	2,248	2,044	1,859	1,691	692	-8

⇒ A destacar que esta proyección no contempla el incremento de la inversión por encima de la inflación anormal sufrida hasta la fecha, ni toma en cuenta la proyección del FCLO real, notablemente menor para el año 2024.

b. Alternativa de ajuste No 2: inversión a mediano plazo y prórroga media

- I. **Propuesta de escalonamiento del Programa de instalación del mobiliario urbano hasta mediado del décimo segundo año de ejecución del Contrato de Concesión**, toda vez que la entidad tiene dicha potestad según la Nota al numeral 4.1. del Anexo Técnico, que expresamente admite que *"Este programa de instalación puede variar de acuerdo con los requerimientos de las entidades"*:

	FASE 2.1	FASE 2.2	FASE 2.3.1	FASE 2.3.2	FASE 2.3.3	FASE 2.3.4	FASE 3.1	FASE 3.2	FASE 4.1	FASE 4.2	FASE 4.3	Total
	jun/dic 2023	ene/dic 2024	ene/dic 2025	ene/dic 2026	ene/dic 2027	ene/dic 2028	ene/dic 2029	ene/dic 2030	ene/dic 2031	ene/dic 2032	ene/dic 2033	
Paradero Tipo 1	30	50	100	130	150	50	130	245	15	315	440	1,655
Paradero Tipo 2	30	50	100	130	150	50	130	74	106	190	54	1,064
Paradero Tipo 3	450	450	100	115	130	52	-	-	-	-	-	1,297
Cubierta Modulo M141	90	85	85	-	-	-	48	-	-	-	-	308
Panel informativo Estaciones	30	50	50	50	70	60	20	42	-	-	-	372
Tapetes*	204	220	302	378	433	153	262	322	122	509	499	3,404
Valor de inversión según precios unitarios ofertados en millones de pesos constantes de junio de 2019	-7.065	-9.308	-12.917	-15.201	-17.911	-20.458	-22.732	-24.834	-27.114	-29.406	-31.700	157.538

*Se realizaron estimaciones de cantidad de tapetes en prorrato a la cantidad total de mobiliario por instalar dado que las necesidades exactas de los 3.404 tapetes por realizar no están aún definidas

Nota: la fase 2.1 se completó exitosamente durante el año 2023, y la fase 2.2 está actualmente en fase de implementación, cumpliéndose adecuadamente hasta la fecha de notificación del presente comunicado.

II. Prorrogar el plazo de ejecución del Contrato de Concesión por **120 meses** de acuerdo con la Ley 80 de 1993.

Proyección financiera reflejando la alternativa de ajuste No.2

Inversión ofertada		-157,818												
Ajustado con el FCLO real de jun-20 a dic-23 con propuesta de cronograma de inversión		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Año	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	
Meses de operación	6.6	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	
(=) FLUJO DE CAJA LIBRE OPERATIVO (sin inversión)	-10,080	-5,144	13	2,559	13,717	13,636	13,118	12,742	12,762	13,213	13,316	13,458	14,432	
(+) CAPEX	0	-281	0	-7,065	-9,308	-12,917	-15,201	-17,911	-20,458	-22,732	-24,834	-27,114	0	
(=) FLUJO DE CAJA LIBRE OPERATIVO (con inversión)	-10,080	-5,424	13	-4,506	4,409	719	-2,083	-5,169	-7,695	-9,519	-11,518	-13,656	14,432	
VPN	-9,168	-4,487	10	-3,083	2,744	407	-1,072	-2,420	-3,277	-3,687	-4,057	-4,375	4,205	
TIR	9.95%													

14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	
2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	TOTAL
12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	5.4	300
15,546	13,734	13,975	13,630	13,630	13,630	13,630	13,630	13,630	13,630	13,630	13,630	6,133	279,797
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-157,818
15,546	13,734	13,975	13,630	13,630	13,630	13,630	13,630	13,630	13,630	13,630	13,630	6,133	121,979
4,120	3,310	3,064	2,717	2,472	2,248	2,044	1,859	1,691	1,538	1,399	1,272	521	-4

⇒ A destacar que esta proyección no contempla el incremento de la inversión por encima de la inflación anormal sufrida hasta la fecha, ni toma en cuenta la proyección del FCLO real, notablemente menor para el año 2024.

c. Alternativa de ajuste No 3: mayor inversión a corto plazo y prórroga larga

- I. **Propuesta de escalonamiento del Programa de instalación del mobiliario urbano hasta el décimo año de ejecución** del Contrato de Concesión, toda vez que la entidad tiene dicha potestad según la Nota al numeral 4.1. del Anexo Técnico, que expresamente admite que “*Este programa de instalación puede variar de acuerdo con los requerimientos de las entidades*”:

	FASE 2.1	FASE 2.2	FASE 2.3.1	FASE 2.3.2	FASE 2.3.3	FASE 3.1	FASE 3.2	FASE 4.1	FASE 4.2	FASE 4.3	
	jun/dic 2023	ene/dic 2024	ene/dic 2025	ene/dic 2026	ene/dic 2027		ene/dic 2028		ene/dic 2029	ene/jun 2030	Total
Paradero Tipo 1	30	50	125	150	155	120	255	90	500	180	1,655
Paradero Tipo 2	30	50	125	150	155	95	109	141	209	-	1,064
Paradero Tipo 3	450	450	125	150	122	-	-	-	-	-	1,297
Cubierta Modulo M141	90	85	85	-	-	-	48	-	-	-	308
Panel informativo Estaciones	30	50	50	100	80	20	42	-	-	-	372
Tapetes*	204	220	378	454	435	217	367	233	715	181	3,404
Valor de inversión según precios unitarios ofertados en millones de pesos constantes de junio de 2019	-7.065	-9.308	-15.560	-19.167	-29.549		-30.498		-36.100	-10.291	157.538

**Se realizaron estimaciones de cantidad de tapetes en prorrato a la cantidad total de mobiliario por instalar dado que las necesidades exactas de los 3.404 tapetes por realizar no están aún definidas*

Nota: la fase 2.1 ya fue cumplida cabalmente durante el año 2023 y la fase 2.2 está en fase de implementación siendo cabalmente cumplida hasta la fecha de notificación del presente comunicado

- II. Prorrogar el plazo** de ejecución del Contrato de Concesión por **180 meses** de acuerdo con la Ley 80 de 1993.

Proyección financiera reflejando la alternativa de ajuste No.3

Inversión ofertada		-157,818														
Ajustado con el FOLIO real de jun-20 a dic-23 con propuesta de cronograma de inversión		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Año		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Meses de operación		6,6	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
(+) FLUJO DE CAJA LIBRE OPERATIVO (sin inversión)		-10,080	-5,144	13	2,559	13,717	13,636	13,118	12,742	12,762	13,213	13,316	13,458	14,432	15,546	13,734
(-) CAPEX		0	281	0	-7,065	-9,308	-15,560	-19,167	-29,549	-30,498	-36,100	-10,291	0	0	0	0
(-) FLUJO DE CAJA LIBRE OPERATIVO (con inversión)		-10,080	-5,424	13	-4,506	4,409	-1,924	-6,049	-16,807	-17,735	-22,884	-3,025	13,458	14,432	15,546	13,734
VPM		-9,168	-4,487	10	-3,083	2,744	-1,089	-3,114	-7,869	-7,552	-8,864	1,066	4,312	4,205	4,120	3,310
TIR		9.95%														

	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31
2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	2046	2047	2048	2049	2050	TOTAL
12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	5,4	360
13,975	13,630	13,630	13,630	13,630	13,630	13,630	13,630	13,630	13,630	13,630	13,630	13,630	13,630	13,630	6,133	347,945
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-157,818
13,975	13,630	13,630	13,630	13,630	13,630	13,630	13,630	13,630	13,630	13,630	13,630	13,630	13,630	13,630	6,133	190,127
3,064	2,717	2,472	2,248	2,044	1,859	1,691	1,538	1,399	1,272	1,157	1,052	957	871	792	324	-2

- ⇒ A destacar que esta proyección no contempla el incremento de la inversión por encima de la inflación anormal sufrida hasta la fecha, ni toma en cuenta la proyección del FCLO real, notablemente menor para el año 2024.

D. Beneficios ambientales y económicos de las propuestas de ajuste contractual

Transitar hacia un nuevo modelo de economía circular para construir un futuro más sostenible y resiliente requiere que actores públicos y privados se comprometan en acciones que promuevan la sostenibilidad en la cotidianidad de las instituciones, e incluso en el marco de la ejecución de los contratos, con la implementación de estrategias innovadoras para cambiar, de modo gradual y progresivo, el actual modelo de consumo, y de esta manera, consolidar desde ahora un modelo de desarrollo sostenible al horizonte del año 2030.

Asimismo, la Ley 1931 de 2018 establece directrices para la gestión del cambio climático en Colombia y la implementación del principio de costo-beneficio en la gestión contractual, priorizando opciones de adaptación al cambio climático que traigan el mayor beneficio en términos de reducción de impactos medioambientales, al menor costo o esfuerzo invertido, y con mayores beneficios sociales, económicos y ambientales generados.

En este sentido, las alternativas de ajuste contractual anteriormente expuestas, para restablecer la ecuación del contrato inicialmente pactada, participan al mismo tiempo a la implementación de estrategias que refuerzan el compromiso de EUCOL y del DADEP con la economía circular.

Escalonar la instalación de los nuevos mobiliarios permite extender la vida útil del mobiliario urbano existente, fomentando la transición hacia prácticas más sostenibles, y reduciendo la huella ambiental del contrato al disminuir la generación de residuos y la demanda de nuevos recursos materiales, y de esta manera, acelerando la transición hacia una economía circular para combatir el cambio climático.

En efecto, la extensión de la vida útil de los productos, al maximizar el tiempo de utilización de bienes y materiales todavía aprovechables, es unánimemente reconocida como la medida más eficaz para reducir la generación de residuos innecesarios. Al disminuir la demanda de nuevos productos, se minimizan las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas a cada nuevo ciclo de producción y se mejora el uso eficiente de los recursos naturales.

En nuestro caso, la fabricación de los nuevos mobiliarios requiere acero, cuya producción tiene un impacto ambiental significativo. Este impacto se debe (i) al uso de recursos naturales fundamentales y no renovables, como el mineral de hierro, y (ii) la necesidad de procesos industriales que emplean aleaciones, como el cromo y el níquel, y necesitan utilizar altos hornos con consumo intensivo en energía.

A título de ejemplo, la municipalidad de la ciudad de Chicago prorrogó recientemente su contrato de concesión de mobiliario urbano extendiendo la vida útil de 2.004 paraderos existentes. Esta medida resultó beneficiosa tanto ambiental como económicamente, al comparar los beneficios medioambientales y económicos de extender la vida útil del mobiliario existente con su sustitución inmediata por nuevos mobiliarios.

También es importante subrayar que este contrato fue estructurado para que el concesionario realice las operaciones de limpieza y el mantenimiento integral de los mobiliarios existentes hasta su sustitución. Por ello, EUCOL dispone de todos los recursos humanos y materiales necesarios para prolongar la vida útil, no solo del mobiliario urbano existente, sino también del nuevo mobiliario a instalar durante la vigencia del Contrato. Esto incluye realizar un programa de inspección, limpieza y mantenimiento preventivo y correctivo adecuado para prevenir cualquier desgaste prematuro de los mobiliarios y garantizar en todo momento el funcionamiento óptimo del servicio prestado a los usuarios.

Por otra parte, los nuevos mobiliarios a instalar que sustituirán los mobiliarios actualmente existentes tienen un tiempo de vida útil, bajo condiciones normales de operatividad y correcto mantenimiento, suficientes para durar en condiciones de uso por un periodo promedio superior a 30 años.

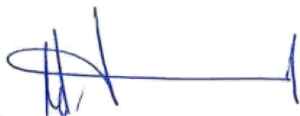
Además de mejorar la sostenibilidad ambiental de las actividades objeto del Contrato, la extensión de la vida útil de los mobiliarios también contribuye al uso eficiente de los fondos públicos y supone generar beneficios económicos para el DADEP. En efecto, al diferir la instalación de los nuevos mobiliarios (los cuales quedarán en propiedad del DADEP al finalizar la actual concesión) también su vida útil resultará extendida en el tiempo lo que permitirá su reutilización en el marco de la futura concesión, con los siguientes beneficios:

- (i) Generar un ahorro de costes para el DADEP al reducir y diferir el gasto en nuevas compras al final del contrato vigente. De este modo, al momento de estructurar la futura licitación no resultará necesario exigir que los licitantes realicen nuevamente una inversión multimillonaria desde el inicio del contrato. Con ello, DADEP tendrá la oportunidad de conseguir una contraprestación dineraria más elevada y/o de utilizar el monto de la inversión, así diferida en el tiempo, para financiar otras necesidades de interés público para la ciudad de Bogotá.
- (ii) Permitir la consecución de los fines perseguidos por el contrato vigente al viabilizar su continuación, sin costes para el DADEP, para superar la desconfiguración imprevisible e irresistible de las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de contratar que se produjo como consecuencia de la pandemia por Covid-19 y otros factores agravantes.

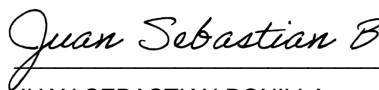
E. Conclusión

La propuesta de EUCOL de escalonar la inversión y extender el plazo de vigencia del Contrato busca adoptar en el menor tiempo posible las medidas necesarias para compartir y mitigar los impactos que afectaron la ecuación del contrato inicialmente pactada, restableciendo así mismo alguna expectativa de retorno sobre la inversión para que EUCOL pueda conseguir el financiamiento de las inversiones restantes por realizar en el marco de este Contrato, mientras se persigue de buena fe la consecución de los objetivos de interés público perseguidos por el DADEP.

Atentamente,



NICOLAS DE TAPOL
Representante Legal
EUCOL S.A.S.



JUAN SEBASTIAN BONILLA
Representante Legal
EUCOL S.A.S.

- Anexo 1 – Evidencia de las medidas de aislamiento afectando directa y materialmente la plena ejecución del contrato de concesión y su reactivación**
- Anexo 2 – Radicado 2024EE84334 del 18 de abril de 2024 de la Secretaría de Ambiente**
- Anexo 3 – Apéndices económicos y financieros**
- Anexo 4 – Modelo financiero del Estructurador**

Anexo 1

Evidencia de las medidas de aislamiento afectando directa y materialmente la plena ejecución del contrato de concesión y su reactivación

Anexo 1: Evidencia de las medidas de aislamiento afectando directa y materialmente la plena ejecución del contrato de concesión y su reactivación

DECRETO	CONCEPTO	DURACIÓN
El Ministro de Salud declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional	Resolución 385 del 12 de marzo del 2020 Resolución 844 de 2020 de 26 de mayo Resolución número 1462 del 25 de agosto de 2020 Decreto 2230 de 27 de noviembre de 2020 Resolución 222 de 25 de febrero de 2021 Resolución 738 de 26 de mayo de 2021 Resolución 1315 de 27 de agosto de 2021 Resolución 1913 de 25 de noviembre de 2021 Resolución 304 de 23 de febrero de 2022 Resolución 666 de 28 de abril de 2022	Del 12-mar 2020 al 30-jun 2022
<i>Se declara un Estado de Emergencia Económica. Social Ecológica en todo el territorio Nacional</i>	<i>Decreto presidencial 417 del 17 de marzo 2020</i>	<i>Por el término de 30 días calendario. con ocasión de la pandemia</i>
<i>Medidas transitorias para expedir normas de orden público</i>	<i>Decreto presidencial 418 del 18 de marzo de 2020</i>	
<i>Suspensión de ingreso y conexión en territorio colombiano de pasajeros por vía aérea</i>	<i>Decreto Legislativo 439 del 20 de marzo de 2020</i>	<i>Por el término de 30 días calendario a partir del 23-mar-2020</i>
<i>Medidas transitorias para garantizar el orden público y aislamiento de personas (incluye. la limitación a la libre circulación)</i>	<i>Decreto Distrital 90 de 2020</i>	<i>Entre el 20 al 2- mar 2020</i>
El gobierno nacional ordenó: “(...) el aislamiento obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia.”	Decreto 457 de 2020 del 22 de marzo de 2020 Decreto 531 del 8 de abril de 2020 Decreto 593 del 24 de abril de 2020 Decreto 636 de 6 de mayo de 2020 Decreto 689 de 22 de mayo de 2020 Decreto 749 de 28 de mayo de 2020 Decreto 878 de 25 junio de 2020 Decreto 990 de 9 de julio de 2020 Decreto 1076 de 28 de julio de 2020	Del 25-mar al 31-ago 2020
Se regula la fase de aislamiento selectivo y distanciamiento individual responsable en todo Colombia.	Decreto 1168 del 25 de agosto de 2020 Decreto 1297 del 29 de septiembre de 2020 Decreto 1408 del 30 de octubre de 2020 Decreto 1550 del 28 de noviembre de 2020 Decreto 039 del 14 de enero de 2021 Decreto 206 del 26 de febrero de 2021 Decreto 580 del 31 de mayo de 2021	Del 01-sept 2020 al 31-ago 2021
Medidas del Distrito con restricción de movilidad total	Decreto 10 del 7 de enero de 2021 Decreto 18 del 14 de enero de 2021 Decreto 135 del 5 de abril de 2021 Decreto 144 de 15 de abril de 2021 Decreto 148 de 20 de abril de 2021 Decreto 157 de 25 de abril de 2021	Del 07-ene al 11-ene 2021 Del 15-ene al 17-ene 2021 Del 10-abr al 12-abr 2021 Del 16-abr al 18-abr 2021 Del 23-abr al 25-abr 2021 Del 30-abr al 02-may 2021
Por medio del cual se adoptan medidas de reactivación económica en la ciudad de Bogotá	Decreto 199 de 2021 de junio 4 de 2021	A partir del 8 de junio de 2021. se dará inicio a la reactivación económica de los sectores económicos en la ciudad de Bogotá D.C.

Anexo 2

**Radicado 2024EE84334
del 18 de abril de 2024
de la Secretaría de Ambiente**

(Se adjunta al presente comunicado)

Anexo 3

Apéndices económicos y financieros

INDICE:

- Apéndice 1 – IPC Mensual – enero de 2014 a junio de 2019
- Apéndice 2 – Ventas a valores corrientes de la Concesión 001-2001 (enero 2014 hasta julio de 2019)
- Apéndice 3 – Ventas a pesos de junio de 2019 de la Concesión 001-2001 (enero 2014 hasta julio de 2019) y promedio mensual
- Apéndice 4 – Ventas reales a valores corrientes de la Concesión 186-2020 vigente
- Apéndice 5 – Utilidad Neta real acumulada a valores corrientes de la Concesión 186-2020 vigente
- Apéndice 6 – Definición y cálculos del Coste Promedio Ponderado del Capital (CPPC)

Apéndice 1

IPC Mensual – enero de 2014 a junio de 2019

	IPC MENSUAL // SOBRE BASE JUNIO 2019										
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Enero	0.7784	0.8081	0.8684	0.9159	0.9496	0.9795	1.0149	1.0312	1.1027	1.2489	1.3531
Febrero	0.7833	0.8174	0.8795	0.9250	0.9563	0.9851	1.0217	1.0377	1.1207	1.2696	1.3678
Marzo	0.7864	0.8222	0.8877	0.9294	0.9585	0.9894	1.0275	1.0429	1.1319	1.2829	1.3775
Abril	0.7900	0.8266	0.8921	0.9338	0.9630	0.9943	1.0291	1.0492	1.1460	1.2930	1.3856
Mayo	0.7938	0.8287	0.8967	0.9358	0.9654	0.9974	1.0258	1.0597	1.1557	1.2986	1.3916
Junio	0.7946	0.8296	0.9010	0.9369	0.9669	1.0000	1.0220	1.0591	1.1616	1.3025	1.3909
Julio	0.7957	0.8312	0.9057	0.9364	0.9656	1.0022	1.0220	1.0626	1.1710	1.3090	
Agosto	0.7974	0.8352	0.9028	0.9378	0.9668	1.0031	1.0219	1.0673	1.1829	1.3182	
Septiembre	0.7985	0.8411	0.9023	0.9382	0.9685	1.0054	1.0251	1.0714	1.1939	1.3252	
Octubre	0.7997	0.8469	0.9018	0.9383	0.9696	1.0070	1.0245	1.0716	1.2025	1.3285	
Noviembre	0.8008	0.8520	0.9028	0.9400	0.9707	1.0081	1.0231	1.0768	1.2118	1.3347	
Diciembre	0.8029	0.8573	0.9065	0.9436	0.9736	1.0106	1.0270	1.0847	1.2270	1.3409	

Fuente: Banco de la República, Dane

Apéndice 2

Ventas a valores corrientes de la Concesión 001-2001 (enero 2014 hasta julio de 2019)

VENTAS A VALORES CORRIENTES						
MES	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Enero	444.933.500	433.300.750	199.096.337	525.301.564	1.397.204.810	1.103.839.999
Febrero	1.165.319.500	2.408.638.941	1.499.163.950	1.309.633.580	1.832.080.601	1.934.462.295
Marzo	1.746.968.813	1.613.753.850	2.482.466.085	4.348.176.396	2.754.630.182	3.598.049.315
Abril	2.466.521.522	1.831.604.027	1.942.094.339	1.619.543.336	2.137.902.724	2.949.836.377
Mayo	1.953.273.842	3.427.948.456	1.886.878.232	2.804.701.975	3.381.981.969	3.191.532.167
Junio	3.449.922.814	2.727.783.739	2.156.995.986	2.616.553.014	2.783.370.164	2.973.188.201
Julio	2.237.130.336	2.231.102.685	1.171.624.164	2.606.813.325	1.203.296.772	2.626.390.798
Agosto	2.445.157.151	1.094.586.689	2.414.818.002	2.642.066.048	1.474.055.839	
Septiembre	2.165.203.001	2.298.176.416	2.167.634.726	3.152.557.437	2.368.413.388	
Octubre	1.806.898.930	2.369.959.142	2.295.870.842	2.930.941.303	2.769.789.461	
Noviembre	4.166.215.831	2.611.948.884	3.423.468.109	3.490.308.242	3.553.731.011	
Diciembre	5.034.202.640	5.421.463.360	5.719.821.776	4.376.067.292	3.767.367.982	
TOTAL	29.081.747.880	28.470.266.939	27.359.932.548	32.422.663.512	29.423.824.903	18.377.299.152

Apéndice 3

Ventas a pesos de junio de 2019 de la Concesión 001-2001 (enero 2014 hasta julio de 2019) y promedio mensual

VENTAS A VALORES CONSTANTES A JUNIO 2019							VENTA PROMEDIO MENSUAL
MES	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Enero	571.596.245	536.196.627	229.276.654	573.548.673	1.471.412.960	1.126.992.110	751.503.878
Febrero	1.487.755.946	2.946.537.704	1.704.628.908	1.415.771.656	1.915.831.791	1.963.714.393	1.905.706.733
Marzo	2.221.507.574	1.962.683.931	2.796.381.790	4.678.411.875	2.873.824.947	3.636.642.837	3.028.242.159
Abril	3.122.213.773	2.215.830.973	2.176.934.514	1.734.368.638	2.220.038.305	2.966.879.106	2.406.044.218
Mayo	2.460.698.593	4.136.332.071	2.104.248.243	2.996.992.716	3.503.059.379	3.199.944.054	3.066.879.176
Junio	4.341.889.134	3.288.002.204	2.394.046.442	2.792.748.208	2.878.662.265	2.973.188.201	3.111.422.742
Julio	2.811.399.202	2.684.275.000	1.293.673.596	2.783.799.091	1.246.124.334	2.620.522.623	2.239.965.641
Agosto	3.066.447.997	1.310.620.178	2.674.711.064	2.817.344.308	1.524.675.481		2.278.759.806
Septiembre	2.711.718.086	2.732.326.655	2.402.220.141	3.360.306.915	2.445.558.853		2.730.426.130
Octubre	2.259.393.585	2.798.557.180	2.545.982.446	3.123.762.387	2.856.562.662		2.716.851.652
Noviembre	5.202.577.848	3.065.629.869	3.791.916.418	3.712.993.884	3.661.020.182		3.886.827.640
Diciembre	6.269.709.630	6.324.116.998	6.309.557.455	4.637.493.516	3.869.463.654		5.482.068.251
TOTAL	36.526.907.614	34.001.109.390	30.423.577.673	34.627.541.868	30.466.234.813	18.487.883.325	33.604.698.027

Apéndice 4

Ventas reales a valores corrientes de la Concesión 186-2020 vigente

VENTAS VALORES CORRIENTES				
MES // COP	1ER año Contrato	2DO año Contrato	3RO año contractual	4TO año contractual
	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024
Junio	24,320,000	854,087,283	2,762,844,875	4,405,959,026
Julio	234,160,400	1,366,737,968	2,982,007,025	3,165,330,134
Agosto	208,765,714	2,825,394,892	3,720,740,669	3,836,901,382
Septiembre	518,145,678	2,674,014,061	4,235,137,361	4,072,702,078
Octubre	728,160,735	2,684,168,106	3,707,356,314	3,981,627,415
Noviembre	1,644,603,483	3,779,549,989	4,388,091,360	4,538,634,369
Diciembre	1,568,546,919	4,255,372,395	3,723,198,406	3,392,362,658
Enero	351,274,422	1,580,876,920	1,224,780,012	1,082,896,516
Febrero	721,816,311	2,283,917,005	2,055,389,647	1,968,610,201
Marzo	1,022,441,436	3,050,893,319	2,382,973,144	2,448,850,943
Abril	950,253,417	2,296,309,055	2,467,724,914	2,325,170,675
Mayo	1,311,819,714	2,928,473,640	3,459,387,825	2,703,000,798
TOTAL	9,284,308,229	30,579,794,633	37,109,631,550	37,922,046,195

Apéndice 5

Utilidad Neta real acumulada a valores corrientes de la Concesión 186-2020 vigente

RESULTADOS MENSUALES // ANUALES A VALORES CORRIENTES				
MES	1er año contractual	2do año contractual	3ro año contractual	4to año contractual
	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024
Junio	-484,257,699	-7,999,131,892	-1,917,020,941	-2,656,730,973
Julio	-1,174,647,852	-8,203,943,582	-1,677,098,058	-2,126,960,626
Agosto	-2,604,337,356	-7,232,933,528	-650,810,458	-1,407,610,974
Septiembre	-2,887,139,836	-6,677,696,916	-1,533,096,407	-148,683,634
Octubre	-2,931,252,790	-5,767,466,646	-3,187,063,570	1,158,125,632
Noviembre	-2,497,435,805	-4,186,327,891	-4,080,891,830	2,979,358,417
Diciembre	-2,308,863,778	-2,509,217,404	-3,479,456,984	4,485,198,034
Enero	-3,092,703,599	-2,942,895,990	-4,427,146,177	3,213,998,237
Febrero	-3,837,565,095	-2,817,657,658	-4,836,447,384	2,394,554,741
Marzo	-4,349,641,921	-2,541,760,858	-4,731,646,154	2,123,807,534
Abril	-7,218,329,241	-2,745,977,201	-4,681,139,787	1,606,032,415
Mayo	-7,400,544,028	-2,212,377,848	-4,054,082,502	1,634,340,260

Apéndice 6

Definición y cálculos del Coste Promedio Ponderado del Capital (CPPC)

El Coste Promedio Ponderado del Capital (CPPC), es la tasa de descuento que se utiliza para descontar los flujos de caja futuros a la hora de valorar un proyecto de inversión. En otras palabras, el CPPC es que determina el costo de la inversión independientemente de las fuentes de financiación para los accionistas.

En el informe pericial de Integra adjuntado a la notificación de EUCOL del 10 de febrero de 2022, se indica:

Tabla 11. Coste promedio ponderado del capital ("CPPC" o "WACC")

	oct-19
Tasa libre de Riesgo ²⁶	2,45%
Tasa Riesgo País ²⁷	1,82%
Prima de Mercado ²⁸	6,43%
Advertising ²⁹	1,04
Inflación EEUU ³⁰	1,76%
Expectativa Inflación Colombia ³¹	3,38%
Devaluación	1,59%
Beta Apalancado	1,48
Prima de Liquidez	3,0%
% Deuda	40,0%
% Equity	60,0%
Costo Equity	18,63%
Costo Deuda	9,0%
Tax	31%
WACC Nominal	13,66%
WACC Real	9,95%

Fuentes de las informaciones descritas están detalladas a continuación, así como en el informe de Integra, así como el cálculo detallado del CPPC.

WACC	nov-19	Source
Tasa libre de Riesgo	2,45%	https://www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/interest-rates/Pages/TextView.aspx?data=yieldYear&year=2019
Tasa Riesgo País	1,82%	https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/diarias/resultados/PD04715XD/html
Prima de Mercado	6,43%	http://www.stern.nyu.edu/~adamodar/pc/datasets/histretSP.xls
Advertising	1,04	http://www.stern.nyu.edu/~adamodar/pc/datasets/betaemerg.xls
Inflación EEUU	1,76%	https://www.inflation.eu/es/tasas-de-inflacion/estados-unidos/inflacion-historica/ipc-inflacion-estados-unidos-2019.aspx
Expectativa Inflación Col	3,38%	https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/res_inf_nov2019.xls

Además, resaltamos según APMG International que la estructura %deuda / %equity se mantiene dentro de los estándares del mercado:

"The typical financial structure has a debt to equity ratio of between 60:40 and 80:20, with some projects having more (or less) aggressive financial structures [...]"³²; o sea "La estructura financiera típica tiene una relación deuda/capital de entre 60:40 y 80:20, con algunos proyectos con estructuras financieras más (o menos) agresivas."

²⁶ Daily Treasury Yield Curve Rates, (2)-Spread - EMBIG Colombia (pbs) (bcrp.gob.pe)

²⁷ Spread - EMBIG Colombia (pbs) (bcrp.gob.pe)

²⁸ Damodaran 2020 (Equity Risk Premium 1928-2020)

²⁹ Damodaran Advertising

³⁰ <https://www.inflation.eu/es/tasas-de-inflacion/estados-unidos/inflacion-historica/ipc-inflacion-estados-unidos-2019.aspx>

³¹ https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/res_inf_nov2019.xls

³² <https://ppp-certification.com/ppp-certification-guide/71-private-finance-and-project-finance73>

Anexo 4

Modelo financiero del Estructurador

(Se adjunta al presente comunicado)