

# INFRAESTRUCTURA VIAL EN COLOMBIA (1993-2013) DOCUMENTOS TEMÁTICOS

## Proyecto Análisis de las implicaciones sociales y económicas de las Autopistas para la Prosperidad en el departamento de Antioquia

Una iniciativa de la Gobernación de Antioquia como estrategia para promover el máximo aprovechamiento de las oportunidades y la mitigación de los impactos de las etapas de construcción y operación de las Autopistas para la Prosperidad en el Departamento.

Un proyecto ejecutado en convenio con la Universidad de Antioquia y la Universidad Pontificia Bolivariana, financiado con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del **Sistema General de Regalías**.

Convenio especial de cooperación N° 4600000689



Universidad  
Pontificia  
Bolivariana



Medellín, 2015

# EQUIPO DE TRABAJO

## Gobernación de Antioquia

**Sergio Fajardo Valderrama**  
Gobernador de Antioquia

**Jaime Velilla Castrillón**  
Secretario de Productividad y  
Competitividad

**María Eugenia Ramos Villa**  
Directora Departamental de Planeación

**Rafael Nanclares Ospina**  
Secretario de Infraestructura

**Carlos Andrés Pérez Díaz**  
Secretario Privado

**Claudia Cristina Rave Herrera**  
Directora de Planeación  
Secretaría de Infraestructura

**Alejandro Olaya Dávila**  
Ex-Director de Ciencia, Tecnología e  
Innovación, Gobernación de Antioquia

**Sol Martínez Guzmán**  
Supervisora del proyecto  
Directora Ciencia Tecnología e Innovación

## Dirección y Comunicaciones

**Claudia Patricia Puerta Silva**  
Directora General del Proyecto  
Antropóloga, Doctora en Antropología Social y  
Etnología

**Jaime Piedrahita**  
Ex Director del Proyecto (enero-octubre  
2014)

**Vladimir Montoya Arango**  
Representante Institucional UdeA  
Director Instituto de Estudios Regionales (INER)  
Antropólogo, Doctor en Antropología Social y  
Cultural

**Jairo Augusto Lopera Pérez**  
Representante Institucional UPB  
Director de Investigación e Innovación (CIDI)  
Ingeniero Eléctrico, Magister en Transmisión y  
distribución de energía

**Katerine Montoya Castañeda**  
Asistente de Dirección y Comunicadora  
Comunicadora Social – Periodista, Magister en  
Administración, MBA

**José Olascoaga Ortega**  
Asistente de comunicaciones  
Comunicador Social – Periodista

## Equipo Administrativo

**Rubiel Vargas Giraldo**  
Asistente Administrativo  
Administrador de Empresas, Especialista en  
Gestión Ambiental

**Natalia Paulina Hernández Cano**  
Auxiliar Administrativa UPB  
Técnica en Secretariado Ejecutivo

**Giovanny Flórez Marín**  
Auxiliar Administrativo U de A  
Trabajador Social

## Componente Económico

### **Jorge Alonso Lotero Contreras**

Coordinador componente

Economista, Magister Escuela de Altos Estudios en Socio Economía del Desarrollo

### **Carlos Antonio Londoño Yepes**

Investigador

Economista. Especialista en Política Económica

### **Fernando José Restrepo Escobar**

Investigador

Economista, Magister en Desarrollo con énfasis en Gerencia para el Desarrollo; Doctor en Filosofía

### **Iván de Jesús Montoya Gómez**

Investigador

Economista, Magister en Ciencias Económicas

### **Osmar Leandro Loaiza Quintero**

Investigador

Economista, Magister en Ciencias Económicas,

### **Yormy Eliana Melo Poveda**

Asistente de Investigación

Economista, Candidata a Magister en Economía

### **Jessica Salazar Vásquez**

Asistente de Investigación

Economista

### **Guillermo David Hincapié Vélez**

Asistente de Investigación

Economista, Candidato a Magister en Ciencias Económicas

### **Mauricio Alviar Ramírez**

Asesor

Economista, Magister en Políticas de Desarrollo, Doctor en Economía Agrícola y Recursos Naturales

## Componente Sociodemográfico

### **Elizabeth Arboleda Guzmán**

Coordinadora componente

Antropóloga, Magister en Hábitat

### **Katlina Guarín Rodríguez**

Analista SIG

Ingeniera Catastral y Geodesta, Especialista en Sistema de Información Geográfico

### **Consuelo Vallejo Arboleda**

Investigadora

Economista Agrícola

### **Elkin Muñoz Arroyave**

Investigador

Economista, Maestría en Desarrollo Territorial

### **Julián de Jesús Pérez Ríos**

Asistente de investigación

Antropólogo, Candidato a magister en estudios socioespaciales

### **Antonio Pareja Amador**

Investigador

Licenciado en Sociología, Magister en Estudios Sociales de la Población

### **Eliana Martínez Herrera**

Investigadora

Odontóloga salubrista, Doctora y Magister en Epidemiología, Especialista en Gestión y Planificación de la Cooperación Internacional

### **Guberney Muñetón**

Economista, Magister en estudios socioespaciales (Enero-septiembre 2014)

### **Luz Stella Carmona**

Asesora

Ingeniera Forestal, Magister en Estudios Urbano Regionales, Doctora en Geografía

### **Diego Fernando Franco Moreno**

Asesor

Economista y sociólogo

## Componente Físico Espacial

### **Bibiana Mercedes Patiño Alzate**

Coordinadora componente

Arquitecta, Especialista en Planeamiento Paisajista y Medio Ambiente. Maestría en Paisaje, Medio Ambiente y Ciudad

### **Óscar Fernando Pérez Muñoz**

Investigador

Ingeniero Civil, Estudios Avanzados en Proyectos de Ingeniería, Innovación y Desarrollo.

### **César Salazar Hernández**

Investigador

Arquitecto, Magister Paisaje, Medio Ambiente y Ciudad. Especialista Planeamiento Paisajista y Medio Ambiente

### **Sebastián Muñoz Zuluaga**

Investigador

Ingeniero Sanitario, Especialista en Gerencia de Proyectos.

### **Luis Felipe Cardona Monsalve**

Investigador

Arquitecto, Maestría en Diseño del Paisaje

### **John Jairo Hurtado López**

Investigador

Economista, Especialista en Formulación y Evaluación de Proyectos. Especialista en Prospectiva Organizacional.

### **Sara Patricia Molina Rodríguez**

Investigadora

Ingeniera Forestal, Candidata a magister en Diseño del Paisaje

### **Ana María Hernández Giraldo**

Analista SIG

Ingeniera Ambiental, Especialista en Sistemas de Información Geográfica,

### **Luis Miguel Ríos Betancur**

Asistente de investigación

Arquitecto

### **Nelson Enrique Agudelo Vélez**

Asistente de investigación

Arquitecto

### **Andrés Quintero Vélez**

Asistente SIG

Arquitecto, Especialista en Diseño Urbano

### **Diana Catalina Álvarez Muñoz**

Asesora

Arquitecta, Magíster en Planeación Territorial y Desarrollo Regional

## Componente Político-Institucional

### **César Otálvaro Sierra**

Coordinador Componente

Antropólogo, Magíster en Estudios Urbano Regionales

### **Paula Galeano Morales**

Investigadora

Antropóloga, Magíster en Medio Ambiente y Desarrollo

### **Paula Hinestroza Blandón**

Investigadora

Antropóloga, Candidata a Magister en Desarrollo

### **Eliana Sánchez González**

Investigadora

Politóloga, Magíster en Claves del Mundo Contemporáneo

### **Clara Ceballos Misas**

Investigadora

Trabajadora Social, Especialista en teorías, métodos y técnicas de Investigación social

### **César Molina Saldarriaga**

Asesor

Abogado, Magíster en Diseño del Paisaje,

### **Alejandro Pimienta Betancur**

Asesor

Sociólogo, Doctor en Educación

# TABLA DE CONTENIDO

<b>1. POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA VIAL EN COLOMBIA (1990-2013)</b>	<b>7</b>
1.1. PRIMERA GENERACIÓN DE CONCESIONES VIALES (1993-1997)	7
1.2. SEGUNDA GENERACIÓN DE CONCESIONES VIALES (1995-1999)	9
1.3. TERCERA GENERACIÓN DE CONCESIONES VIALES (2002-2007)	10
1.4. CONCESIONES DE CUARTA GENERACIÓN	13
1.5. MARCO LEGAL E INSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE CONCESIONES DE PRIMERA, SEGUNDA Y TERCERA GENERACIÓN	14
1.6. EL ESTADO DEL DESARROLLO VIAL EN ANTIOQUIA	17
1.7. EL CASO DE LA AUTOPISTA MEDELLÍN – BOGOTÁ: DE LA CONSTRUCCIÓN Y MANEJO ESTATAL DE VÍAS, A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PRIMERA GENERACIÓN DE CONCESIONES A PRIVADOS	21
1.8. CONTEXTO NORMATIVO ACTUAL: NUEVO MARCO JURÍDICO Y DE RELACIÓN CONTRACTUAL DEL SISTEMA DE CONCESIONES VIALES DE CUARTA GENERACIÓN	23
1.9. LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA 4G: DOCUMENTO CONPES 3760 DE 2013	24
1.10. LEY 1682 DE 2013	26
1.11. IMPLICACIONES SOCIALES DE LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA 4G: EL APÉNDICE TÉCNICO 8 SOCIAL Y RESOLUCIÓN 545 DE 2008 DE LA INCO –ANI	27
1.12. CONCLUSIONES PARCIALES	32
1.13. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES	33
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>36</b>
<b>CIBERGRAFÍA</b>	<b>38</b>

# ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

## TABLAS

TABLA 1. CARACTERÍSTICAS DE LAS CONCESIONES VIALES DE PRIMERA, SEGUNDA Y TERCERA GENERACIÓN EN COLOMBIA. (ACOSTA, PATRICIO, & SILVA, 2008, PÁG. 21). _____	13
--	----

## GRÁFICOS

GRÁFICO 1. LÍNEA DE TIEMPO: POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA VIAL EN COLOMBIA. PLANES DE DESARROLLO Y SISTEMA DE CONCESIÓN, 1990-2014 _____	15
GRÁFICO 2. LÍNEA DE TIEMPO: MARCO LEGAL E INSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE CONCESIONES DE PRIMERA, SEGUNDA Y TERCERA GENERACIÓN (1990-2014) _____	18

# 1. POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA VIAL EN COLOMBIA (1990-2013)

El desarrollo de proyectos viales con participación privada tiene su origen en la década de los 90, cuando se da inicio al Sistema de Concesiones Viales. A partir de la promulgación de la Constitución Política de 1991, se abrió el espacio para la participación de privados en una actividad que hasta ese momento había estado limitada a la contratación de servicios de mantenimiento y actividades afines (Acosta, Patricio, & Silva, 2008). Es así como en 1992, el Gobierno nacional pone en marcha el programa de concesiones, en un contexto que planteaba desafíos frente a los procesos de globalización, apertura económica y crisis fiscal.

Así, la participación de privados en el desarrollo de infraestructura vial se ha mantenido hasta la actualidad, contando a la fecha con tres modelos distintos de concesión –primera, segunda y tercera generación–, antecedentes del actual Programa Cuarta Generación de Concesiones Viales.

## 1.1. PRIMERA GENERACIÓN DE CONCESIONES VIALES (1993-1997)

Este primer modelo de concesiones se enmarca en un contexto de transformaciones políticas y económicas a nivel mundial, caracterizado en Colombia por una apuesta de desarrollo fundamentada en planteamientos neoliberales, en particular, un mayor adelgazamiento del Estado a favor de una mayor injerencia del sector privado. Como señala Silvia Otero (2009), el nuevo modelo se sustentó en la premisa de que *“las economías más competitivas son más eficientes, y de que las economías más eficientes han generado mayor crecimiento y equidad”* (p. 194).

En este sentido, el comienzo de la década del 90 se vio marcado por una apuesta estatal orientada hacia la apertura económica. Así, con el nuevo modelo aperturista, la producción interna para el comercio exterior supuso nuevas prioridades para el sector transporte, las cuales fueron plasmadas en el Plan Vial de la Apertura del presidente César Gaviria (1990-1994). Éste identificó como prioridad la mejora cualitativa de la red vial; señaló como causa de las ineficiencias del sector transporte, el debilitamiento de los entes locales como ejecutores de obras públicas. Además, argumentaba que el hecho de que las vías estuvieran a cargo de la Nación, el departamento o el municipio, respondía a intereses políticos del estado y de los entes territoriales locales, y no a criterios técnicos que diferenciaban entre vías primarias, secundarias y terciarias.

Por lo anterior, el Plan propuso una distribución de responsabilidades, en donde estableció que el Fondo Vial Nacional (actual INVIAS) estaría a cargo de las carreteras nacionales; los departamentos de las vías regionales y los caminos de penetración, poniendo de sus propios recursos para construir las vías; finalmente, serían los municipios los encargados de cofinanciar e inducir las inversiones de los departamentos en el área de jurisdicción, así como de las vías de penetración.

En este contexto, en 1993 es expedida la Ley de Transporte (Ley 105 de 1993), la cual reglamentó la participación privada en este sector y creó las instituciones de regulación y control requeridas para su concreción; se identificaron, además, los proyectos susceptibles de ser desarrollados bajo este sistema y se aprobaron trece que conforman la primera generación de concesiones, adjudicadas entre 1994 y 1997<sup>1</sup> (Acosta, Patricio, & Silva, 2008); (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013). Como señala Otero, aunque no fue la finalidad de la política vial del gobierno Gaviria, los proyectos desarrollados bajo su mandato dieron como resultado indirecto la integración de varias regiones por fuera de la red vial nacional<sup>2</sup>, particularmente por su importancia económica para el país.

Tanto la Ley de Transporte, como el documento CONPES 2597 de 1992 y la Ley 80 de 1993, establecieron los lineamientos de política y los principios generales que sirvieron de plataforma para el lanzamiento de la primera generación de concesiones viales. Además, mediante esta normativa “se establecieron los mecanismos de recuperación de la inversión y propuestas de mecanismos financieros de largo plazo, tales como la titularización de flujos futuros” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013)

Los proyectos de primera generación se enfocaron principalmente hacia labores de rehabilitación y ampliación de calzadas. Contaron con garantías ofrecidas por la Nación (tanto de ingreso mínimo como de sobrecostos de construcción) esto debido a que en el momento en el que salieron las licitaciones se carecía de estudios, diseños de ingeniería y análisis de demanda más precisos, lo que supuso cambios en los diseños inicialmente establecidos, originando inversiones no previstas y mayores cantidades de obra.

Sumado a esto, la estructura contractual de los proyectos de primera generación, no contempló algunos aspectos, que eventualmente se tornaron problemáticos al momento de ejecutar las obras, tales como: sobrecostos por la compra de predios, conflictos con las comunidades y problemas para realizar el cobro de valorización (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 1999).

En síntesis, las principales debilidades de las concesiones de primera generación consistieron en: demora en la aprobación de licencias ambientales, cambios en los diseños inicialmente establecidos, que originaron inversiones no previstas, así como mayores cantidades de obra (en muchos casos a cargo de la nación). Otras de las debilidades identificadas fueron los cambios en el inventario predial como consecuencia de la variación de los diseños originales y retrasos en la adquisición y entrega de predios; se cuentan también problemas de concertación con las comunidades, reubicación de casetas de peajes inicialmente pactadas en el contrato de concesión y la excesiva garantía de ingreso mínimo para inversionistas (Acosta, Patricio, & Silva, 2008).

---

1 Los trece proyectos aprobados fueron: Santa Marta-Richacha-Paraguayón; Malla Vial del Meta; Los Patios-La Calera-Guasca y El Salitre-Sopó-Briceño; Bogotá-Cáqueza-Villavicencia; Bogotá (El Cortijo)-Siberia-La Punta-El Vino; Cartagena-Barranquilla; Desarrollo Vial del Norte de Bogotá; Fontibón-Facatativa-Los Alpes; Girardot-Espinal-Neiva; Desarrollo Vial del Oriente de Medellín y Valle de Río Negro; Armenia-Pereira-Manizales (Autopistas del Café); y departamentales: Barranquilla-Ciénaga (Atlántico); Buga-Tulua-La Paila (Valle del Cauca).

2 Entre ellas, los Montes de María, la región occidental del Magdalena Medio y el Llano y Putumayo

## 1.2. SEGUNDA GENERACIÓN DE CONCESIONES VIALES (1995-1999)

En 1995, los lineamientos del documento CONPES 2775 dan inicio al proceso de concesiones de segunda generación en medio del gobierno Samper que pocos avances demostró en materia de carreteras. Como resultado de la evaluación de los problemas presentados en la primera generación de concesiones, se propuso subsanar los problemas identificados durante dicho proceso. En ese sentido se prestó mayor atención al tema de la distribución de riesgos al sector privado, trasladando el riesgo de construcción y el riesgo comercial al concesionario<sup>3</sup>; además se buscó la realización de estudios de ingeniería definitivos, un mayor énfasis técnico a los estudios de demanda y la consecución de licencias ambientales y avalúos prediales.

En los nuevos lineamientos que rigieron los contratos de esta segunda generación, se estableció que los contratistas debían completar la consecución de licencias ambientales y de fichas prediales antes de iniciar la construcción; se modificaron los mecanismos de adjudicación, poniendo a competir los aportes de la Nación y las garantías de construcción, tráfico y riesgo cambiario (Acosta, Patricio, & Silva, 2008) y, con el fin de superar las demoras suscitadas en el otorgamiento de las garantías por parte del Gobierno nacional, el Banco Mundial otorgó un crédito puente al INVIAS, para solventar tales garantías mientras le era posible disponer de los recursos del presupuesto nacional.

Como aspecto novedoso de los proyectos de segunda generación, está la introducción del concepto de plazo variable de la concesión, mecanismo que permite que la concesión revierta a la Nación en el momento que se obtenga el “ingreso esperado” solicitado por el concesionario en su propuesta licitatoria (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 1999).

Los proyectos que integran la segunda generación son dos: el primero El Vino-Tobia-grande-Puerto Salgar-San Alberto, firmado en 1997 y que se extendió hasta el año 2013, declarándose su caducidad luego de un largo litigio<sup>4</sup>. El segundo se refiere a la malla vial de los departamentos del Valle del Cauca y Cauca firmado en 1999<sup>5</sup>.

3 El riesgo tarifario continuó siendo asumido por el Gobierno, eso sí asegurando un esquema de aumento de los peajes establecido contractualmente (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 1999).

4 Los trabajos se suspendieron en 1998 luego que el consorcio propuso cambiar el trazado. Las dos partes iniciaron demandas administrativas y judiciales. Después de seis años de negociaciones y litigios en los tribunales, el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) y el Consorcio del Magdalena Medio S.A. (COMMSA) lograron un acuerdo de conciliación para la rehabilitación, construcción y mantenimiento de la carretera El Vino-Tobia Grande-Puerto Salgar-San Alberto. Acuerdo INVIAS-COMMSA para Vía a la Costa., 12 de diciembre de 2003, en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1046746>

5 En el año 2004 mediante la firma de un acuerdo se buscó resolver una serie de controversias relacionadas con la adquisición de los predios y con las multas ocasionadas por el incumplimiento de especificaciones técnicas y aspectos ambientales en el tramo uno del mismo. A 2014, el tramo de Palmira-Buga para la construcción de la segunda calzada no se ha podido terminar por la falta de la compra de predios. El tramo Yumbo -Mediacanoa es el más atrasado para la construcción de la doble calzada, con un porcentaje de ejecución del 58,5%, principalmente por la demora en la expropiación de los predios por la vía judicial. Así mismo el tramo entre Lobo Guerrero-Mediacanoa, construcción de segunda calzada, se encuentra atrasado por los inconvenientes para la obtención de licencia ambiental de 2 sectores y en procesos de consulta previa con las comunidades, el avance tan solo es del 52,6%. Particularmente a este proyecto se le han hecho 17 adicionales y 5 otro si. Obras atrasadas y contratos hasta el 2054. Renegociación de contratos de la malla vial del Valle y Cauca, en: <http://caliescribe.com/estudios-urbano-regionales/2014/01/18/5605-obras-atrasadas-y-contratos-2054>

Algunos autores señalan que, en las concesiones viales de segunda generación mejoró tanto la coordinación institucional como los mecanismos de estructuración técnica, financiera y legal (Acosta, Patricio, & Silva, 2008). Sin embargo, se resalta como principal debilidad del modelo de concesiones de segunda generación “*la relativa resistencia del sector financiero a apoyar las nuevas concesiones*”; esto pudo estar motivado por los problemas evidenciados en la primera generación respecto al diseño de los proyectos, sumado al deterioro de la situación económica del país a partir de 1997.

En cuanto a las políticas de desarrollo de la infraestructura vial para este período, el gobierno de Samper (1994-1998), se encargó de dar continuidad a los lineamientos trazados por Gaviria, impulsar el modelo de concesiones y afianzar el proceso de descentralización de la red secundaria y terciaria, invirtiendo el 97% de los recursos destinados al sector en red primaria.

Por su parte, Andrés Pastrana además de continuar con las prioridades de inversión de sus antecesores, sacó a concesión cuatro proyectos ubicados en la troncal central, en la troncal occidental y en el Valle del Cauca y Cauca. A diferencia de Samper, aumentó los recursos destinados a la red secundaria y terciaria y consiguió que la nación volviera a asumir algunas vías que habían sido objeto de la descentralización. Estas decisiones se enmarcaron en el Programa Vías para la Paz<sup>6</sup>.

En el periodo de Pastrana, el conflicto armado aumentó el interés por la integración de regiones conflictivas, de allí que la mayoría de los proyectos de Vías para la Paz, se enfocaran a regiones poco integradas y marginadas, pero cercanas a centros económicos y demográficos importantes, donde la presencia de las guerrillas –FARC y ELN–, se había asentado con fuerza en los últimos años; tal es el caso de regiones como: el sur de Bolívar, el Casanare, el Macizo Colombiano, el alto Sinú, el Urabá antioqueño, Caldas, Arauca, Nariño y Norte de Santander.

### 1.3. TERCERA GENERACIÓN DE CONCESIONES VIALES (2002-2007)

El Gobierno nacional estructuró un nuevo programa de concesiones viales, llamadas de tercera generación, el cual empezó a ser aplicado a partir de diciembre de 2001. La primera administración de Álvaro Uribe, radicalizó la tendencia iniciada por Pastrana en cuanto a la inversión destinada a la red secundaria y terciaria. Esta tendencia se consolida con el Plan 2500, plan bandera de las dos administraciones de Uribe (2002-2006 / 2006-2010), el cual proyectaba la construcción, rehabilitación o pavimentación de más de 2.500 km entre vías secundarias y terciarias; estableció también que “*las obras debían ser concertadas, propuestas y escogidas en Audiencias Públicas*” (Otero Bahamón, 2009, pág. 201).

<sup>6</sup> Es importante resaltar que el Programa Vías para la Paz hace parte de uno de los componentes sociales del Plan Colombia. Como señaló en su momento el Ministro de Transporte Gustavo Canal Mora: “el Programa busca la construcción de 600 km de nuevas carreteras, con el objetivo de fortalecer la presencia del Estado en el territorio nacional”. Las obras estaban enfocadas principalmente a las vías de la red secundaria y terciaria “que servirán a las regiones con potencial agrícola y pecuario porque facilita la salida de sus productos hacia los mercados [...] Para tal fin, se obtuvieron dos créditos de la Corporación Andina de Fomento, uno por US\$162 millones y otro de US\$100 millones (Ilsa, 2001; El Tiempo, 2001).

El antecedente normativo de este nuevo modelo se encuentra en el documento CONPES 3045 de 1998, el cual diseñó un programa de concesiones compuesto por ocho proyectos prioritarios de desarrollo vial que serían concesionados en distintos plazos. En cuanto a los nuevos cambios normativos e institucionales en materia de infraestructura vial, en 2004 se reestructuró el Ministerio de Transporte y se delegó la responsabilidad de administrar los proyectos de concesión vial a una nueva entidad, el INCO, la cual estaba adscrita al Ministerio.

Bajo la responsabilidad del INCO se adjudicaron dos nuevos proyectos: Bogotá-Girardot y Pereira-La Victoria, los cuales fueron agregados junto a los proyectos definidos en el plan original, por lo que la tercera generación de concesiones se compone de un total de 10 proyectos. La nueva generación de concesiones incluía 3.557 km, destacándose el proyecto Ruta del Sol, el cual “incorporó variables estructurales en temas de asignación de riesgos y criterios de adjudicación de contratos” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013, pág. 5).

Además, bajo este modelo de concesiones se incluye el concepto de **corredor vial**, el cual se refiere a “*la creación de una serie de vías que permitan la comunicación entre los centros de producción, consumo, distribución y/o comercialización, mejorando de esta forma la productividad y competitividad de las mallas viales nacionales y los índices de exportación del país*” (Acosta, Patricio, & Silva, 2008, pág. 16).

Según el Plan Nacional de Desarrollo de la segunda administración de Álvaro Uribe, en un período de 10 años (2007-2016) debía desarrollarse una red de infraestructura vial, que de acuerdo al documento CONPES 3536 de 2008, contemplaba 38 proyectos que integraban las denominadas “vías para la competitividad”. El Ministerio de Transporte priorizó 20 de los 38 corredores establecidos en el documento CONPES 3536, para lo cual tuvo en cuenta factores de competitividad, integración regional y nacional, conectividad, requerimientos ambientales y sociales, aspectos técnicos, estudios de diseños, disponibilidad de predios, costos de construcción y mantenimiento, entre otros aspectos que constituyen un cambio frente a anteriores concesiones viales; estableciendo además que dichos corredores debían ser ejecutados en una primera etapa comprendida entre el 2009 y 2013 (Zamora & Barrera, 2012).

Es importante señalar que en la tercera generación, todos los proyectos cuentan con licencias ambientales en trámite, fichas prediales adelantadas, estudios técnicos de demanda de tráfico, documentos licitatorios de referencia y evaluaciones financieras preliminares. Al igual que en las concesiones de segunda generación:

*El plazo de las concesiones es variable entre el mediano y largo plazo, y la vía concesionada revierte a la Nación cuando el concesionario obtiene su ingreso esperado. En estas concesiones se traslada la gestión de la compra de predios (y parte de la responsabilidad relacionada con la interacción con las comunidades) a los concesionarios, quedando la expropiación y el riesgo por sobrecostos a cargo de la Nación, representada por INVIAS (Acosta, Patricio, & Silva, 2008, pág. 18).*

Además, en este modelo se fortalece la gestión de valorización y compra de predios, con el fin de asegurar de manera efectiva la obtención de ingresos tanto al concesionario como al estado mediante la aplicación de impuestos indirectos, así como la función de seguimiento y control para evaluar permanentemente la gestión del concesionario.

Como ventajas y fortalezas de la tercera generación de concesiones, resaltan el avance de los modelos contractuales y de herramientas de análisis y gestión; la amplia regulación de la relación contractual, la definición y asignación técnica de riesgos y garantías. Se incluyen la estimación de tráfico a partir de modelos de economía espacial y el análisis de contingencia.

Algunas de las concesiones de este periodo, incumplieron con los plazos de entrega, destacándose entre varias razones, las siguientes:

*El principal obstáculo que tenemos ahí, es el tema de adquisición predial, el desarrollo de las obras, va al ritmo de la compra de esos predios [...] La gente tiene que querer vender o toca expropiar mientras se ajusta el diseño en algunos puntos, pues eso va generando variaciones en cuáles son los predios que se requieren [...] los puntos que cuentan con la mayor concentración de predios pequeños son los de Silvania y los que están ubicado en cercanías a la localidad de Soacha, ambos del lado de Cundinamarca. Además, en dos puntos del trazado, había dos permisos mineros que nos ha generado contra-tiempos. No obstante, en febrero de este año, la ANI y la Agencia Nacional de Minería, restringieron la minería que se desarrollaba en el Alto Canecas, con el fin de brindarle celeridad a las obras. Camilo Mendoza, vicepresidente de Gestión Contractual de la Agencia Nacional de Infraestructura. (Gobierno no cumplió con entrega de doble calzada Bogotá-Girardot, 2013).*

Lo anterior evidencia, que si bien en la tercera generación de concesiones se ha buscado el fortalecimiento de la gestión de valorización y compra de predios, este tema sigue siendo uno de los principales obstáculos dentro de la planeación y construcción de las obras. A esto, se suma un conjunto de debilidades para este grupo de concesiones, referidas a: las múltiples reclamaciones aún no resueltas y las constantes modificaciones a los contratos; la inconsistente aplicación de las políticas formuladas en torno al tema de las concesiones (referenciadas en los párrafos precedentes); la reducción del alcance físico por motivos estrictamente financieros, entre otros asuntos.

A continuación se presenta un cuadro en el que se sintetizan las características principales de las concesiones viales de primera, segunda y tercera generación, referidas fundamentalmente a los temas que han sido recurrentes en los tres modelos y que han implicado afectaciones, problemas, conflictos y retrasos desde la planificación hasta la construcción de las obras.

Tabla 1. Características de las concesiones viales de primera, segunda y tercera generación en Colombia. (Acosta, Patricio, & Silva, 2008, pág. 21).

Características	Primera generación	Segunda generación	Tercera generación
Información disponible (estudios previos)	Nivel de anteproyecto Proyecciones de tráfico, deficientes estudios socioeconómicos	Nivel de estudios de tráfico más completos y estudios socioeconómicos detallados	Nivel de detalle Estudios de demanda.
Evaluación financiera	Plazo fijo	Ingreso esperado	Ingreso esperado
Alcance físico	Obras concertadas al inicio (genera estrés financiero)	Obras concertadas al inicio (genera estrés financiero)	Gradualidad nivel de servicio (relación oferta-demanda)
Licencias ambientales	No se contaba con ellas al iniciar el proyecto	Obtención previa a la iniciación de etapa de construcción. Sobrecostos a cargo de la Nación	Obtención previa a licitación. Modificaciones por cuenta del concesionario
Adquisición de predios	Compras paralelas al desarrollo del proyecto	Obtención antes de la etapa de construcción	Obtención antes de la etapa de construcción. Gestión de compra a cargo del concesionario. Sobrecostos a cargo de la Nación.
Aportes de capital	No había mínimo definido	Mínimo definido en el contrato	Mínimo definido en el contrato

## 1.4. CONCESIONES DE CUARTA GENERACIÓN

Desde el año 2006, Colombia viene trabajando en la creación de un Sistema Nacional de Competitividad, en el que se busca articular actores e instituciones privadas y públicas, tanto del orden nacional como regional. En el mes de marzo de 2006, el CONPES señaló la importancia estratégica del programa de desarrollo de concesiones de autopistas para el período 2006-2014, y de acuerdo con lo ordenado por la Ley 819 de 2003 y el Decreto 4730 de 2005, adoptó los lineamientos de política que se enuncian a continuación:

- Promover el desarrollo de proyectos de concesión vial que tengan un impacto favorable en la productividad y competitividad del país.
- Fomentar la participación privada en el desarrollo de programa.
- Promover la optimización de la capacidad de inversión del programa de concesiones.

- Implementar mecanismos de coordinación entre las diferentes entidades del sector transporte.

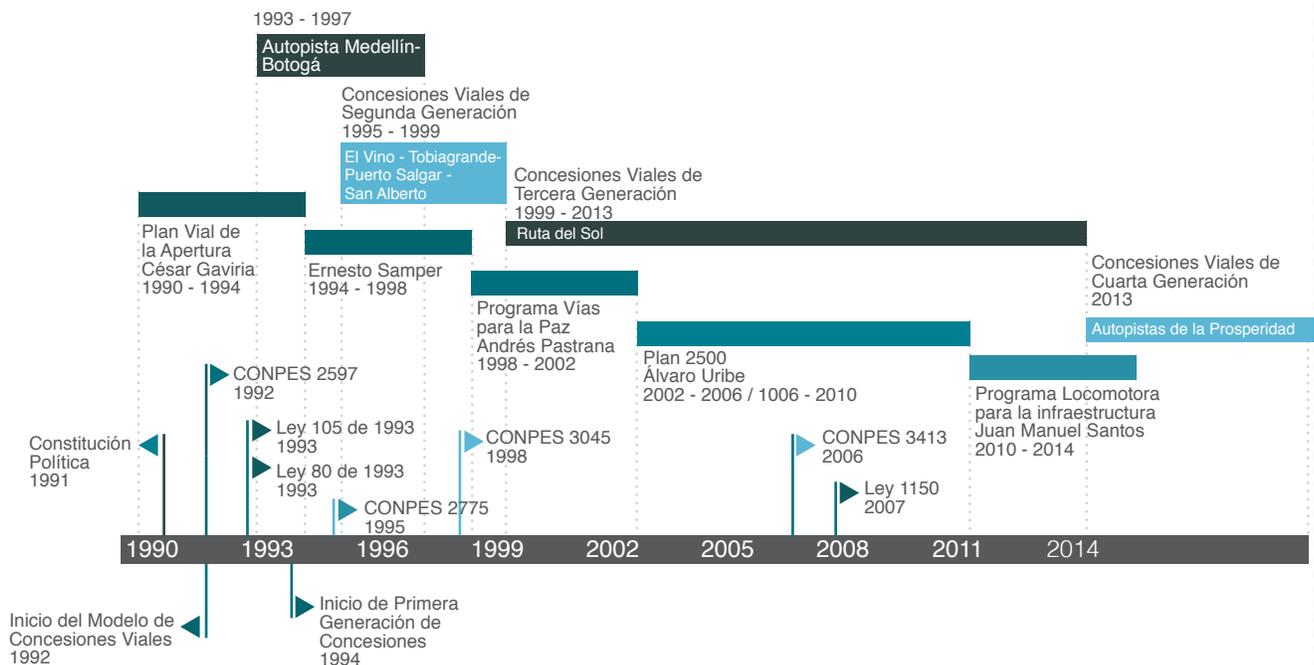
Es por ello que el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos, señala la necesidad de promover la ejecución de proyectos de gran impacto sobre el desarrollo e integración regional, así como el mejoramiento de la capacidad de la infraestructura vial para fortalecer la competitividad del país, mediante la conexión de los principales centros de producción y consumo con los puertos marítimos, aeropuertos y pasos de frontera (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013). Pero además, el Plan Nacional de Desarrollo resalta: 1) la importancia de estructurar los proyectos a través de la realización de mejores estudios de pre-inversión, 2) realizar una gestión contractual que esté orientada a los resultados, 3) que se fortalezca la institucionalidad y el marco jurídico de la vinculación de capital privado en el desarrollo y financiación de infraestructura física.

En ese contexto emerge el programa de cuarta generación de concesiones, el cual tiene como objetivo *“reducir la brecha en infraestructura y consolidar la red vial nacional a través de la conectividad continua y eficiente entre los centros de producción y de consumo, con las principales zonas portuarias y con las zonas de frontera del país”* (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013), dentro del cual se inscribe el proyecto Autopistas de la Prosperidad.

## 1.5. MARCO LEGAL E INSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE CONCESIONES DE PRIMERA, SEGUNDA Y TERCERA GENERACIÓN

Como fue señalado antes, la promulgación de la nueva Constitución Política en 1991, implicó un cambio radical en el sistema normativo y en los patrones de inversión en materia de infraestructura vial. En 1992 el Gobierno Nacional reestructuró el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, el cual pasó a ser Ministerio de Transporte. Y le encarga definir, orientar y vigilar la ejecución de la política nacional en materia de tránsito, transporte e infraestructura (Decreto 2171 de 1992, artículos 1, 5, y 6). Posteriormente en 1993, mediante la Ley 105, se definieron las reglas para la participación privada en el sector transporte, y fueron creadas las instituciones de regulación y control bajo esta nueva condición.

Gráfico 1. Línea de tiempo: Políticas para el Desarrollo de Infraestructura Vial en Colombia. Planes de Desarrollo y Sistema de Concesión, 1990-2014



Igualmente, el Fondo Vial Nacional fue objeto de reestructuración, constituyéndose el INVIAS mediante el Decreto 2171 de 1992. Este decreto, definió al INVIAS como un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio propio y adscrito al Ministerio de Transporte, cuyo objetivo consistía en ejecutar las políticas y proyectos relacionados con la infraestructura vial a cargo de la nación en lo que se refiere a carreteras.

En el año 2000, el Gobierno nacional mediante el Decreto 101, reestructuró las entidades que componen el sector transporte; es así como al Ministerio de Transporte se le asignó “la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos en materia de tránsito, transporte y su infraestructura”, mientras que al INVIAS le fue asignada la ejecución de las políticas de infraestructura. Así mismo, dentro de la institucionalidad del sector fue incluida la Superintendencia de Puertos y Transporte, como un organismo de carácter administrativo y técnico adscrito al ministerio, encargado de “inspeccionar, vigilar y controlar los contratos de infraestructura de transporte” (Decretos 101 y 1016 de 2000).

El INVIAS extendió sus funciones hasta el año 2003, participando en la construcción, mantenimiento y conservación de la infraestructura vial del orden nacional. Los departamentos continuaron a cargo de la red secundaria y los municipios y el Fondo Nacional de Caminos asumieron la responsabilidad de la red terciaria. Sin embargo en el año 2003 producto de un procesos reestructuración del estado, mediante el Decreto 1790, se ordenó la liquidación del Fondo Nacional de Caminos Vecinales y la transferencia de la red terciaria al INVIAS.

Este mismo año fue creado el INCO (Decreto 1800 de 2003), como establecimiento público de orden nacional, adscrito al Ministerio de Transporte. Dentro de las funciones principales del INCO, se encuentran las de planear, gestionar, ejecutar y administrar los contratos de concesión de infraestructura de transporte que se desarrollen con participación de capital privado, particularmente las concesiones en los modos carretero, férreo, marítimo y portuario.

En la institucionalidad dispuesta en el 2003, se modificó también la estructura del INVIAS y se ordenó a dicho organismo ejecutar las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de la infraestructura no concesionados de la red vial nacional de carreteras, primaria y terciaria, de acuerdo con los lineamientos dados por el Ministerio de Transporte. Igualmente, se decretó subrogar todos los contratos de concesión al INCO y desarrollar los nuevos proyectos viales por el sistema de concesión. Fue así como los cambios diseñados implicaron una reforma decisiva a la Ley 105 de 1993, se especializaron las funciones del Ministerio de Transporte en actividades de planeación y regulación y se concentró la ejecución de obras en el INVIAS y los proyectos de concesión en el INCO (Acosta, Patricio, & Silva, 2008).

Ocho años después de la creación del INCO, la experiencia mostró un resultado no del todo satisfactorio. Como señala la ANI:

*Desde su creación el INCO enfrentó problemas sistémicos de diversa índole como dificultades en la determinación de proyectos a ejecutar, debilidades del mercado de capitales, fallas de gestión debido a insuficiencias estructurales (carencia de recursos idóneos) o incapacidades propias de gestión imputables a la entidad (administración deficiente) (ANI, 2013).*

De allí que el INCO no contara con las condiciones institucionales y organizacionales idóneas para liderar grandes cambios en la infraestructura del país. En consecuencia, el desarrollo de nuevos esquemas de asociación público privada y la superación de las necesidades del país en materia de infraestructura, exigían un replanteamiento del diseño institucional que desembocó en la transformación del Instituto Nacional de Concesiones en la Agencia Nacional de Infraestructura-ANI.

Como resultado del proceso de transformación institucional, formalizado mediante Decreto 4165 de 2011, se modificó la naturaleza jurídica y la denominación del Instituto Nacional de Concesiones por la Agencia Nacional de Infraestructura. Dicha entidad consistía en una agencia nacional estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la rama Ejecutiva del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, financiera y técnica, adscrita al Ministerio de Transporte.

Igualmente, mediante el Decreto 3573 de 2011 fue creada la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA, adscrita al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, ante la necesidad de “contar con un organismo técnico con autonomía administrativa y financiera que se encargue del estudio, aprobación y expedición de

*licencias, permisos y trámites ambientales que contribuirá a mejorar la eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión ambiental y al desarrollo sostenible” (Decreto 3573 de 2011, p. 1). Es de resaltar el importante papel que juega dicha autoridad en el marco del sistema de concesiones, en tanto ente encargado del estudio, aprobación y expedición de las licencias ambientales de los proyectos concesionados.*

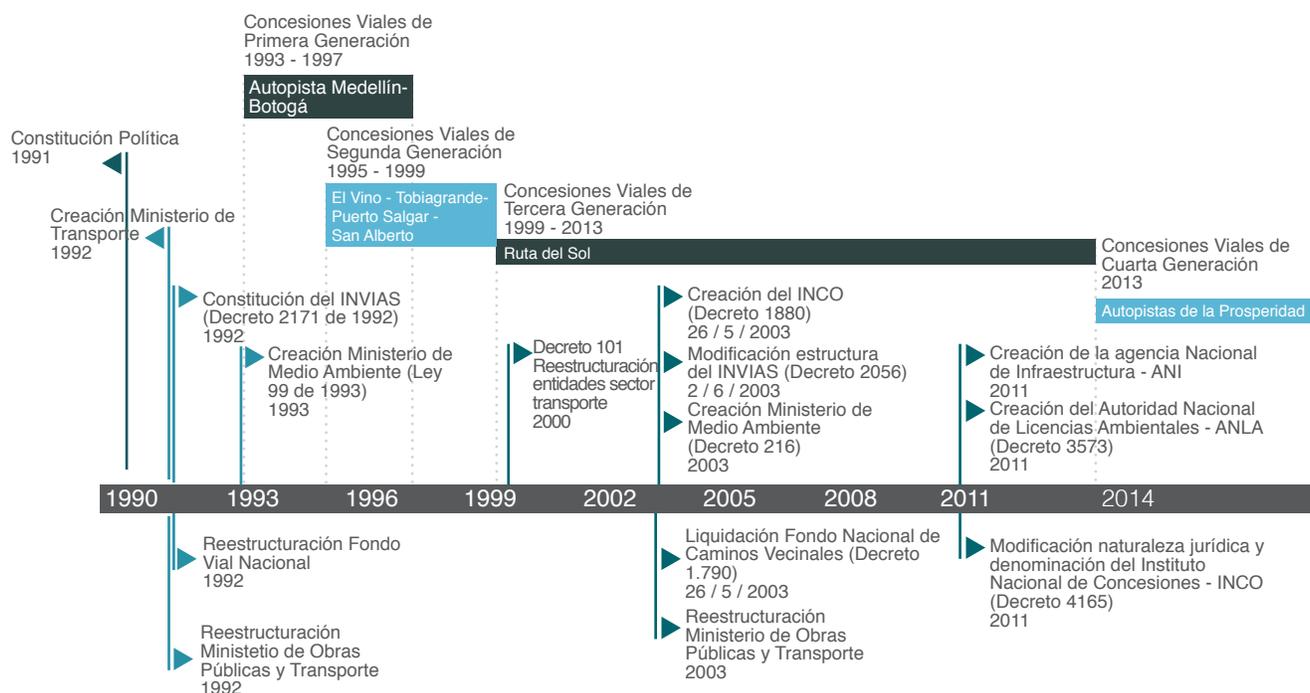
## 1.6. EL ESTADO DEL DESARROLLO VIAL EN ANTIOQUIA

El desarrollo de la infraestructura vial en Antioquia ha estado determinado por políticas nacionales que han impulsado la construcción de vías que den continuidad a la integración de los principales centros productivos del país, y por las apuestas departamentales que han tratado, paulatinamente, de integrar las subregiones y los municipios del mismo departamento.

El comienzo de la década del 90, y la favorabilidad por el mejoramiento de vías nacionales para el transporte de carga hacia los principales puertos del país, por efecto de la apertura económica, impulsó proyectos que comunicaran las principales zonas de producción y consumo del país con puertos y países vecinos (Departamento Nacional de Planeación, 1991). De esta manera se destinaron, durante el gobierno de Gaviria, recursos para invertir en las diferentes troncales teniendo el capítulo de Antioquia presencia en:

- Troncal de Occidente: sectores Cartago-Medellín, Medellín-Caucasia.
- Troncal de Urabá: Medellín-San Cristóbal, San Cristóbal-Santa Fe de Antioquia, Santa Fe de Antioquia-Turbo.
- Transversal Medellín-Cúcuta: Medellín-Cisneros, Cisneros-Puerto Berrío. (Departamento Nacional de Planeación, 1991).

Gráfico 2. Línea de tiempo: Marco legal e institucionalidad del sistema de concesiones de primera, segunda y tercera generación (1990-2014)



En cuanto a las políticas departamentales, Antioquia dio la bienvenida a los procesos de descentralización y apertura económica, con una red vial diseñada y pensada desde la capital departamental. En este sentido, el documento *Desarrollo vial de Antioquia* publicado en 1993, describió la infraestructura vial del departamento como una red cuyo epicentro era el área metropolitana y su abastecimiento, lógica que había desarticulado las subregiones entre sí, las cuales se conectaban mejor con la ciudad de Medellín que entre ellas mismas (Bravo Betancur, 2011).

En vista de las problemáticas detectadas, la Secretaría de Obras Públicas diseñó en 1993 un plan con el fin de fortalecer el desarrollo regional a través de la conexión de sus diferentes subregiones. Dicho plan contemplaba “una estrategia de anillos y de ejes transversales de orientación predominante oriente-occidente, como un modelo que permitiría intercomunicar las subregiones y cabeceras municipales entre sí, sin el paso obligado por el valle del Aburrá” (Bravo Betancur, 2011, pág. 43). Se trató de un ambicioso plan que pretendió integrar no sólo regiones sino municipios y, de esta forma, jalonar el desarrollo de aquellos que se identificaban como posibles polos de productividad.

Se determinó, así, una red que estaría conformada por 11 anillos subregionales conectados a tres ejes transversales:

- Norte: conectando el Nordeste, el Bajo Cauca y Urabá

- Centro: conectando a Antioquia con los Santanderes y el océano pacífico.
- Sur: conectando la Autopista Medellín-Bogotá con la troncal del Cauca y la troncal de café (Bravo Betancur, 2011).

Complementariamente, durante el gobierno de Samper se prioriza la financiación de uno de los principales proyectos que se han realizado en Antioquia, a saber, el Túnel de Occidente, identificado en el periodo de gobierno mencionado como Accesos Túnel de Medellín-Santa Fe de Antioquia. Se trata de una obra que se justificó por el hecho de la necesidad de una vía rápida que conectara la capital antioqueña con la región de Urabá y que, sin embargo, ha tenido mayor impacto en el occidente cercano y el circuito turístico entre Santa Fe de Antioquia y San Jerónimo, que sobre el occidente lejano y la subregión de Urabá.

Este proyecto fue ejecutado desde 1996 bajo el modelo **convenio por asociación** entre el INVIAS, el departamento de Antioquia, el Área Metropolitana y el municipio de Medellín y consistió en el construcción de un túnel y de una nueva vía hasta Santa Fe de Antioquia. Tardó 8 años para su entrega, a pesar de la definición de un plazo inicial de tres, debido a la falta de recursos durante diferentes etapas de su construcción (Gobernación de Antioquia, 2007).

En el ámbito de las políticas departamentales, varios proyectos insignias se ejecutaron durante la década del 90, siendo la **dobles calzada Bello-Hatillo**, uno de los primeros en recurrir al modelo de concesión, una forma de construcción poco común para la época. Las obras comenzaron en 1998 a cargo del concesionario Hatovial, teniendo en el sistema de cobro por peajes uno de los puntos críticos más durante su construcción. De hecho, al momento de poner en marcha los cobros por el peaje, emergieron protestas que paralizaron las obras durante 31 meses, llegando a un acuerdo con la comunidad en el 2002 (Gobernación de Antioquia, 2007).

El recaudo de dinero por el peaje era fundamental para la estructura de financiación del proyecto –aportes de la Nación, de la Gobernación, del área Metropolitana y los ingresos por peaje y valorización–, pero era a la vez un tema sensible para las poblaciones en su área de influencia por el aumento de los costos de desplazamiento hacia y desde Medellín. En este sentido, los acuerdos logrados cobijaron, por el lado del peaje, la exención en el pago a aquellos ciudadanos con carros de los municipios circunvecinos; en cuanto a la valorización, se definió un sistema mediante el cual solo se cobra la valorización “a quien tiene, además de una vivienda, otras propiedades para arriendo y lo que se paga es sobre esas que se tienen para negocio” (Gobernación de Antioquia, 2007).

Otra obra emblemática para la década del 90 fue la Conexión Vial Aburra-Oriente, también bajo el modelo de concesión y que inició en el año 2000 con la firma del contrato y siguió en el 2004 con el comienzo de las obras. La obra se ejecutó por fases, que evidenciaron diferentes problemáticas en la gestión social:

- Rectificación de censo de predios por aparición de nuevos propietarios al momento de la compra de fajas.
- Cierre y desvío de tráfico por trabajo en las vías perjudicando el acceso a viviendas, instituciones educativas y lugares de trabajo.
- Afectaciones a acueductos conectados a nacimientos de agua cercanos a las obras.

También se realizaron obras no contempladas en los diseños originales, por solicitudes de las comunidades afectadas, entre ellas, puentes peatonales, retornos y andenes (Gobernación de Antioquia, 2007).

Si bien estos proyectos seguían teniendo como centro la conexión con el Valle de Aburrá, también se definieron otros con interés en zonas marginales del Departamento y con significativos problemas de conectividad pero con potencialidades agrícolas, ganaderas y mineras. Así, en 1996 la Secretaría de Obras Públicas inició el proyecto de pavimentación de la Troncal del Nordeste. En el 2004, el gobierno departamental destinó nuevos recursos para la continuación de las obras hasta Vegachí, pero sólo hasta 2007 se da un nuevo impulso financiero para la culminación de la tercera y cuarta etapa del proyecto, a cargo de la firma Solarte y Solarte. Ese mismo año, con el apoyo del gobierno departamental y del presidente de turno, se destinaron recursos para la ampliación de las obras hacia el tramo el Tigre-Segovia-Zaragoza, uniendo así la Troncal del Nordeste con la Troncal de la Paz y ofreciendo una alternativa de conexión entre la Costa Atlántica y Antioquia. Todo en el marco del programa vial **Corredores Arteriales Complementarios de Competitividad**, obras que sólo se materializan en el año 2010.

También cabe mencionar proyectos de pavimentación que han querido mejorar la transitabilidad por vías que unen subregiones al margen de las dinámicas del Valle de Aburrá. Una característica común a estos proyectos es que quisieron llegar a aquellas localidades marginales y atravesadas por el conflicto armado, como estrategia para garantizar la presencia del Estado y recuperar, hasta cierto punto, el control perdido. Uno de estos proyectos fue la pavimentación de la Troncal de la Paz –que une el Magdalena Medio con el Bajo Cauca–, en el sector antioqueño del Bagre y Cauca. Se identifica también, la pavimentación de vía Turbo-Necoclí-Arboletes-San Juan de Urabá reconociendo su importancia como vía alternativa de conexión con la Costa Atlántica a través del departamento de Córdoba.

Sin embargo, en los últimos años se reconoce la tendencia hacia proyectos que siguen teniendo al Valle de Aburrá como eje: la Conexión Vial Aburrá-Oriente en su componente **Túnel de Oriente** –que ha enfrentado problemas por movilizaciones sociales y la revisión de la licencia ambiental–; la Conexión Vial Aburrá-Río Cauca en la doble calzada que conecte la carrera 80 con el Túnel Fernando Gómez Martínez –con dificultades por la adquisición de predios–.

Con la última administración departamental se identifica un avance significativo en cuanto a la planeación vial con la puesta en marcha del proyecto **Planes Viales Subregionales Participativos**, con los que se busca “identificar claramente la red vial terciaria en cada municipio y subregión” (Gobernación de Antioquia, 2012), y que se encuentra en su etapa diagnóstica.

## 1.7. EL CASO DE LA AUTOPISTA MEDELLÍN – BOGOTÁ: DE LA CONSTRUCCIÓN Y MANEJO ESTATAL DE VÍAS, A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PRIMERA GENERACIÓN DE CONCESIONES A PRIVADOS

El caso de Autopista Medellín – Bogotá, se retoma en el presente informe, no solo porque es la vía pionera en la conexión con la capital del país, sino porque el relato de lo que ha sido su construcción y operación, resume parte de la historia de la planificación vial del país, al pasar de contratación estatal a la privada. De acuerdo con su trazado, hace parte de la Troncal Occidental que parte del Puente de Rumichaca en Nariño, hasta Barranquilla. Tiene una extensión de 446 km, a lo largo del cual atraviesa en el departamento de Antioquia, los municipios de Medellín –Bello- Copacabana, Guarne, Cocorná y Puerto Triunfo; continúa después por Puerto Boyacá (Boyacá) – La Dorada (Caldas) – Puerto Salgar (Cundinamarca) – Honda (Tolima) – Guaduas – Villeta – Nocaima – La Vega – San Francisco y Chía (todos municipios de Cundinamarca), hasta llegar a Bogotá.

La Autopista Medellín- Bogotá se construyó mientras transcurría el Frente Nacional, (que finalizó en 1974), en el tiempo de la intensa violencia bipartidista y emergencia de movimientos insurgentes de izquierda, entrando en operación en 1978, cuando fue inaugurada por el gobierno de Julio César Turbay Ayala. A principios de los años noventa, bajo el modelo neoliberal de apertura económica que se consolida con el gobierno de César Gaviria, tiene lugar la ya mencionada creación del INVIAS en 1994, entidad que fue encargada de su administración, cuya labor es relevada poco tiempo después, en 1996, por la Concesión DEVIMED (Desarrollo Vial del Oriente de Medellín y Valle de Rionegro)<sup>7</sup>, un operador que entra a hacer parte de una de las trece concesiones del esquema de primera generación que tiene lugar en Colombia, cuando el Estado delega la función de construir y administrar obras públicas a actores privados. La participación de Antioquia en las tres primeras generaciones de concesiones es marginal y puntual, solo hasta la cuarta generación (4G) se materializa la intención de hacer una intervención ramificada en gran parte del territorio departamental.

Un hecho de importancia en el oriente, fue la escalada del conflicto armado y, aunque no se encontró un documento de análisis específico en torno al tema, es claro que el concesionario DEVIMED, debió enfrentarse a todo lo que acarreó al asumir la operación y administración en el momento donde más se recrudeció el conflicto. Aspecto de vital importancia en contextos diversos y conflictivos, en los cuales se construyen o construirán obras estratégicas de tipo vial como éstas.

---

<sup>7</sup>DEVIMED es una concesión que tiene un horizonte de 20 años (1996-2016), en la cual más allá de la estricta mirada técnica de las condiciones en las que se estableció el negocio entre un actor público y un privado, a la luz de la Autopista se puede abordar un proceso de reconfiguración de la región del Oriente antioqueño, donde la construcción y operación de la vía, se amalgama con otros factores de transformación territorial.

Otros asuntos que se advierten aún menos, son aquellos relacionados con las afectaciones de tipo técnico de la vía, entre los cuales se tienen los constantes derrumbes en algunos puntos localizados y recurrentes. Según la empresa DEVIMED,

*[...] de no llevarse a cabo una intervención por parte del Gobierno, daños como los presentados en el punto de Cocorná serían crónicos y repetitivos. En ese sitio, kilómetro 12, los ingenieros reportaron el colapso de 60 metros lineales de la calzada debido a que la alcantarilla que pasa por debajo del asfalto no soportó la cantidad de agua generada por el invierno, y el cauce de una quebrada aledaña golpeó las bases de la carretera. Esa situación, por la que en principio los técnicos pronosticaron una semana de cierre, fue generada por el desgaste de una alcantarilla que no se cambia desde que la autopista se construyó. Para DEVIMED, los desgastes de las 1.350 alcantarillas a lo largo del tramo de Antioquia de la autopista son la causa de las dificultades en muchos de los puntos críticos de la vía, y, dicen, ya se le envió reporte sobre esa situación al Instituto Nacional de Vías (INVÍAS). Según John Jairo Otálvaro, gerente de la firma concesionaria, en la carretera por cada 100 metros hay una alcantarilla, por lo que la renovación de estas estructuras metálicas debe hacerse en 135 kilómetros comprendidos entre El Santuario y Puerto Boyacá. **“Su vida útil ya concluyó, y si no se cambian se van aplastando y empiezan a fallar, como ha pasado en varios sitios donde el pavimento ya tiene fisuras.** Y nosotros no podemos asumir esos daños, porque así no lo estipula el contrato”, añadió. [...] El director regional de Invías, Gustavo Otálvaro, admitió que los arreglos son urgentes y explicó que por ahora se giraron 9.000 millones de pesos para intervenir los 56 puentes que necesita la autopista. ‘De ese dinero, ya se adjudicaron 3.000 millones de pesos’, indicó al asegurar que el cambio de alcantarilla es un tema que debe revisar la Agencia Nacional de Infraestructura y no el Invías. Mientras todos ‘se pasan la pelota’ y se revisa el proyecto de intervención definitiva enviado por DEVIMED al Invías (que puede costar 5.000 millones de pesos), el gremio transportador afirma ser el gran perjudicado por los cierres de la autopista (Álvarez, 2012).*

Lo anterior se origina en la forma en que se estructuraron las condiciones de la Primera Generación de Concesiones, en las cuales se dio una inadecuada distribución de riesgos entre el ente público representado por el INVÍAS, y los operadores privados, y omisiones importantes como la obtención previa de licencia ambiental, (incluyendo obviamente los estudios de ingeniería y riesgo geológico entre otros), y la implementación de acciones planificadas de gestión socio ambiental.

En el noveno Encuentro de mandatarios del oriente antioqueño, realizado en El Peñol el 23 de febrero de 2013, en la Mesa de Infraestructura se manifestó la expectativa de repotenciar la concesión DEVIMED. Se entiende por ello incorporar al contrato de concesión actual, las obras que los gobiernos locales de los diferentes municipios consideran necesarias para la articulación regional con la nación. Se cuenta actualmente, con 25 km de doble calzada entre Guarne y Medellín, hasta el Aeropuerto José María Córdoba. Entre las obras priorizadas, están la Doble calzada Marinilla – Santuario, y

tres carriles de adelantamiento y acceso sobre la Autopista Medellín Bogotá entre Do-  
radal y Santuario. Asimismo, consideran fundamentales obras complementarias como  
puentes peatonales y carriles de ascenso, que faciliten la movilidad de las personas  
hacia los centros poblados: *“Los puentes peatonales son urgentes para evitar que  
sigan muriendo niños y ancianos que requieran atravesar la doble calzada, una vía  
de excelentes especificaciones en donde se desarrollan altas velocidades”* (Comité  
Intergremial de Antioquia. Corporación de Dirigentes del Oriente antioqueño, 2013).

Por su parte el concesionario DEVIMED plantea que la vía tiene que ser modernizada,  
uniendo las dos capitales, Medellín y Bogotá, con una doble calzada que desemboque  
en Caño Alegre (Puerto Boyacá), y haga conexión con uno de los puentes de la Ruta  
del Sol; esta ruta hace parte de uno de los esquemas de concesiones, siendo el pro-  
yecto vial más importante en el país hasta que se concretó la construcción de las Au-  
topistas de la Prosperidad, mediante el esquema de alianzas público – privadas 4G.

La Autopista Medellín Bogotá representa la transición entre la administración pública  
y privada de una vía. Como parte de la primera generación de concesiones, Medellín  
y otras ciudades, como Cali y Bogotá, se beneficiaron de la rehabilitación y ampliación  
de calzadas, el mejoramiento de acceso a sus ciudades y de algunas conexiones re-  
gionales; pero también sembraron serias reflexiones respecto a la estructuración lici-  
tatoria y contractual de los esquemas de concesiones, y de la gestión socio ambiental  
casi inexistente.

## 1.8. CONTEXTO NORMATIVO ACTUAL: NUEVO MARCO JURÍDICO Y DE RELACIÓN CONTRACTUAL DEL SISTEMA DE CONCESIONES VIALES DE CUARTA GENERACIÓN

El programa de cuarta generación –4G- se tiene como objetivo “reducir la brecha en  
infraestructura y consolidar la red vial nacional a través de la conectividad continua y  
eficiente entre los centros de producción y de consumo, con las principales zonas por-  
tuarias y con las zonas de frontera del país” (Consejo Nacional de Política Económica  
y Social, 2013).

Para el logro de estos objetivos, las concesiones de 4G se estructuran a partir de cua-  
tro lineamientos definidos por el Documento Conpes 3760 de 2013 (Consejo Nacional  
de Política Económica y Social, 2013), así:

- Estructuración eficaz para la aceleración de la inversión en infraestructura.
- Procesos de selección que promuevan participación con transparencia.
- Gestión contractual enfocada a resultados.
- Distribución de riesgos en el programa.

De acuerdo con el 3760, “*estos lineamientos serán utilizados en la estructuración, contratación y ejecución de los proyectos de los corredores viales*” priorizados en el documento (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013).

En el primer componente, estructuración eficaz para la aceleración de la inversión en infraestructura, se definen la gestión ambiental y social desde la etapa de estructuración y el manejo de riesgos no imputables al contratista (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013).

De otro lado, la Ley 1682 de 2013<sup>8</sup>, regula lo relativo al desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte en el marco de las concesiones de cuarta generación. Entre otros aspectos, consagra una serie de principios y políticas de infraestructura de transporte, regula la gestión y adquisición predial, la gestión ambiental, los activos y redes de servicios públicos, de tic y de la industria del petróleo, entre otros y permisos mineros y servidumbres.

Finalmente, la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI- ha diseñado formatos para la suscripción de los contratos de concesión. Dentro del contrato se encuentra el Apéndice Técnico 8 Social. En este se incorporan los objetivos y obligaciones contractuales de concesionarios y la ANI en relación con la ejecución de los proyecto 4G.

A continuación se presenta una identificación preliminar de las implicaciones sociales de los proyectos de infraestructura 4G en relación con las obligaciones sociales de los concesionarios y el Estado, de acuerdo con el documento Conpes 3760, la Ley 1682 y el Apéndice Técnico 8 Social. Para ello se presenta, en primer lugar, una descripción de los proyectos de concesiones de cuarta generación. En segundo lugar se describen las obligaciones sociales a cargo de concesionarios y el Estado para, finalmente, ofrecer algunas conclusiones en relación con el proyecto.

## 1.9. LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA 4G: DOCUMENTO CONPES 3760 DE 2013

El objetivo del documento referenciado es “*Establecer los lineamientos del Programa de concesiones viales de cuarta generación (4G), el cual busca el fortalecimiento de la competitividad del país mejorando la capacidad de la infraestructura vial y una adecuada conectividad regional*” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013).

Para ello presenta los antecedentes en materia de concesiones viales en el país, presenta un diagnóstico de la situación actual de la red vial nacional, las inversiones en infraestructura y el funcionamiento de las concesiones viales en el país entre 1993 y 2010. En tercer lugar presenta la justificación del documento Conpes en relación con el impacto de la inversión en infraestructura bajo el modelo 4G, los beneficios socioe-

---

<sup>8</sup> Tiene por objeto adoptar medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y conceder facultades extraordinarias al Presidente de la República.

conómicos del programa y los resultados esperados del programa de concesiones 4G. Continúa con la presentación de los objetivos del documento, los lineamientos del programa de concesiones 4G, la financiación y algunas recomendaciones.

Luego de la presentación de los antecedentes, el documento propone los resultados esperados con los proyectos. A continuación se transcriben:

- Cerrar la brecha de infraestructura, aumentando el nivel de inversión como % del PIB con el fin de poder atender las actividades de construcción de la totalidad de las nuevas concesiones.
- Aumentar la participación privada en el desarrollo de infraestructura de transporte, optimizando el uso de los recursos de la Nación y aumentando la inversión como porcentaje del PIB a niveles que permitan cerrar en el mediano plazo el atraso en infraestructura que compromete la competitividad del país.
- Reducir los costos de transporte y tiempos de desplazamiento con el fin de afrontar los requerimientos que el crecimiento productivo del país y la demanda de servicios de transporte impondrán en los próximos años.
- Contar con los estudios previos y estructuraciones adecuadas con el fin de disminuir las demoras en la ejecución de las obras y contar con una apropiada distribución de riesgos entre el sector público y privado.
- Incentivar las iniciativas privadas de tal manera que sean consistentes con los planes de desarrollo y las políticas sectoriales acelerando el desarrollo de la infraestructura.

Estos resultados proyectados, implica para los concesionarios y el Estado asumir una serie de compromisos de naturaleza social en el proceso de diseño, ejecución y entrada en operación de los proyectos. En ese sentido se pronuncia el documento al describir los beneficios socioeconómicos del programa.

En efecto, un proyecto de la envergadura de las concesiones 4G generará considerables beneficios socioeconómicos para el país en general (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013) y para las regiones impactadas con los proyectos, en particular. Dentro de estos impactos se incorpora la generación de empleo, el desarrollo de obras de infraestructura de servicios públicos de calidad en áreas rurales, la generación de impactos turísticos en zonas tradicionalmente aisladas, entre otros (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013).

Así, dentro de los lineamientos del programa de concesiones 4G en el componente “Estructuración eficaz para la aceleración de la inversión en infraestructura” se incluye la gestión ambiental y social desde la etapa de estructuración. En relación con este aspecto, el documento Conpes sostiene que:

De acuerdo con un análisis de la Agencia Nacional de Infraestructura, para el año 2012 se tenía previsto llegar a un nivel de 273 km de dobles calzadas construidas, meta que fue afectada en cerca de 70 km por desfases con respecto a los cronogramas iniciales. De esta diferencia frente a la meta, el 40% se explicó por demoras y dificultades para la obtención de licencias y permisos ambientales, y el 16% por dificultades en procesos de consulta previa y existencia de comunidades a lo largo de los corredores de los proyectos y el 34% restante es el resultado de la sumatoria de diferentes causas (adquisición de predios, traslado de redes, demoras en las obras etc.). Lo anterior se traduce en demoras en las construcciones de obra que podría en algunos casos generar sobrecostos y mayores compensaciones socio-ambientales, de acuerdo a la asignación de riesgos pactada en cada contrato (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013).

De allí que se proponga, entre otros, la ejecución de consultas previas con el objeto de “dar solución rápida y oportuna a posibles situaciones que puedan obstaculizar el desarrollo de los proyectos” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013).

## 1.10. LEY 1682 DE 2013

Esta tiene por objeto adoptar medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte. Define esta última como:

Un sistema de movilidad integrado por un conjunto de bienes tangibles, intangibles y aquellos que se encuentren relacionados con este, el cual está bajo la vigilancia y control del Estado, y se organiza de manera estable para permitir el traslado de las personas, los bienes y los servicios, el acceso y la integración de las diferentes zonas del país y que propende por el crecimiento, competitividad y mejora de la calidad de la vida de los ciudadanos (artículo 2).

Caracteriza a la infraestructura de transporte por ser “inteligente, eficiente, multimodal, segura, de acceso a todas las personas y carga, ambientalmente sostenible, adaptada al cambio climático y vulnerabilidad, con acciones de mitigación y está destinada a facilitar y hacer posible el transporte en todos sus modos” (artículo 3).

La Ley en su artículo 8 define una serie de principios. Algunos de ellos inciden en la posible existencia de obligaciones de naturaleza social en el marco del diseño, ejecución y operación de los proyectos. Entre ellos se resaltan los principios de accesibilidad, calidad del servicio, capacidad, competitividad, conectividad, eficiencia, seguridad y sostenibilidad ambiental.

Dentro de las obligaciones incorporadas por la Ley en su artículo 7 se incluye la determinación de la existencia de:

- Las redes y activos de servicios públicos, [...] y la infraestructura de tecnologías de la información y las comunicaciones.

- El patrimonio urbano, arquitectónico, cultural y arqueológico.
- Los recursos, bienes o áreas objeto de autorización, permiso o licencia ambiental o en proceso de declaratoria de reserva, exclusión o áreas protegidas.
- Los inmuebles sobre los cuales recaigan medidas de protección al patrimonio de la población desplazada y/o restitución de tierras, conforme a lo previsto en las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011 y demás disposiciones que las modifiquen, adicionen o complementen.
- Las comunidades étnicas establecidas.
- Diagnóstico predial o análisis de predios objeto de adquisición.

## 1.11. IMPLICACIONES SOCIALES DE LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA 4G: EL APÉNDICE TÉCNICO 8 SOCIAL Y RESOLUCIÓN 545 DE 2008 DE LA INCO –ANI

El Gobierno a través del Ministerio de Transporte y al Agencia Nacional de Infraestructura diseñó los modelos que deben acogerse para el proceso de suscripción de los contratos de concesión bajo el esquema de asociaciones público privadas. Entre estos modelos incorpora el Apéndice Técnico 8 Social. En este se desarrollan los aspectos relacionados con la gestión social a cargo del concesionario. En este sentido define los objetivos de la gestión social y señala las obligaciones que de manera general y particular deberá atender el concesionario. Finalmente, se refiere específicamente a los instrumentos para el desarrollo de esta gestión social y las obligaciones asumidas por el concesionario.

Dispone el apéndice que son objetivos de la gestión social:

- Desarrollar planes y actividades que reduzcan o mitiguen los impactos negativos y potencien los impactos positivos en las comunidades relacionadas con el proyecto, atendiendo a los fines y la naturaleza de una asociación público privada para el desarrollo de infraestructura.
- Articular el impacto social y económico derivado de la realización de las Intervenciones del proyecto, con el desarrollo de las comunidades directamente relacionadas con el proyecto. Generar instrumentos e instancias de planeación que permitan la ordenada relación de las comunidades y su territorio con el Proyecto.
- Propender por el cumplimiento de los fines institucionales de las entidades públicas de carácter nacional y regional involucradas en el proyecto.
- Crear relaciones de credibilidad y confianza con las comunidades del área de Influencia del proyecto.

- Ejecutar programas y proyectos tendientes a prevenir, mitigar y compensar los impactos sobre el medio socioeconómico, generados por la construcción de los proyectos de infraestructura, con el fin de contribuir con el desarrollo sostenible y fortalecer las relaciones con las comunidades del área de influencia de los proyectos.
- Tener en cuenta a los diferentes actores locales como sujetos de desarrollo con sus respectivas visiones e intereses, en la formulación y ejecución de los proyectos a cargo de la ANI.
- Incentivar la cooperación y la coordinación interinstitucional como estrategia para impulsar la competitividad de las regiones donde se desarrollan proyectos de concesión.
- Resaltar la importancia del usuario para el desarrollo eficiente del proyecto de concesión concretando sus derechos y responsabilidades como ciudadanos, para el ejercicio democrático de la participación ciudadana.
- Facilitar y potencializar la integración del proyecto en el ordenamiento y realidad social, geográfica, administrativa, jurídica y económica de la región influenciada con su ejecución.
- Promover en las comunidades la apropiación, respeto y sentido de pertenencia de las obras que se adelantan, así como el establecimiento de canales de participación de las comunidades en torno al proyecto.

Sin embargo, aclara el documento que estos no se corresponden con obligaciones de resultado. De allí que solo resulten ser criterios de interpretación de las obligaciones del concesionario en la ejecución del contrato y orientadores en el diseño y ejecución del proyecto en materia de Gestión Social.

Se establecen una serie de definiciones que resultan relevantes para la comprensión de los alcances de los objetivos. Entre los conceptos desarrollados se encuentran:

- Área de influencia directa e indirecta.
- Plan de compensaciones socioeconómicas.
- Plan de Gestión Social Contractual o PGSC.
- Plan de Reasentamiento.

Importante señalar que la Resolución INCO 545 de 2008 define los instrumentos de gestión social aplicables a proyectos de infraestructura desarrollados por el Instituto Nacional de Concesiones y se establecen criterios. Esta resolución se soporta en una serie de principios que son criterios hermenéuticos o de interpretación de los

contratos. Entre ellos se desarrollan los principios de sostenibilidad, participación, integralidad, igualdad en las oportunidades y equidad en los reconocimientos, así como eficiencia, minimización de los traslados de población, corresponsabilidad y legalidad.

Resulta interesante el alcance otorgado al principio de participación. En virtud de este “La participación activa de la comunidad, instituciones y organizaciones sociales es un presupuesto necesario para generar escenarios de confianza en el desarrollo de los proyectos y asegurar que las medidas de gestión social para el manejo de impactos causados por su ejecución sean apropiadas y sostenibles” (Instituto Nacional de Concesiones, 2008).

Dentro de las obligaciones definidas por el Apéndice Técnico 8 Social se incorporan una serie de obligaciones, sin perjuicio de aquellas que de manera específica se incorporen en el contrato para el concesionario. Aquellas son:

- Ejecutar, por su propia cuenta y riesgo, la Gestión Social del Proyecto, de conformidad con lo previsto en la Constitución Política, la Ley Aplicable y lo previsto en el Contrato y sus Apéndices, sin perjuicio de lo previsto en el Contrato y en este Apéndice en cuanto a la financiación de las Compensaciones Socioeconómicas y los Reasentamientos.
- Desarrollar, con cargo a la Subcuenta de Predios las Compensaciones Socioeconómicas que se prevén en la Resolución 545 de 2008, o las normas que los modifiquen, complementen, adicionen o sustituyan.
- Desarrollar, con cargo a la Subcuenta Compensaciones Ambientales, los procesos de reasentamiento que se prevén en la Resolución 077 de 2012, cuando así lo solicite la ANLA.
- Instalar las oficinas de atención al usuario, y prestar los servicios asociados a éstas, en los términos señalados en este apéndice y en los demás documentos que forman parte del contrato de concesión.
- Formular y presentar a la interventoría, el Plan de Gestión Social Contractual y sus actualizaciones, en los plazos previstos en este Apéndice.
- Entregar un informe trimestral de Gestión Social en el formato suministrado por la ANI.
- Diligenciar los formatos suministrados por la ANI para cada programa.
- Ejecutar el Plan de Gestión Social Contractual, para lo cual contará con su propio equipo social
- Disponer los recursos humanos, técnicos y financieros para la ejecución eficaz del PGSC y las demás obligaciones de gestión social, incluyendo los vehículos requeridos para la movilización del equipo social.

Solicitar a la Dirección de Consultas Previas del Ministerio del Interior la certificación de presencia de comunidades negras, indígenas raizales o palenqueras y al INCODER la certificación de territorios y resguardos legalmente constituidos y las zonas de baldíos, para cualquier tipo de intervención.

Mantener indemne a la ANI por cualquier reclamación proveniente de terceros y originada en sus actuaciones de gestión social, en los términos señalado en la sección 14.1 de la Parte General del Contrato.

Sin perjuicio de lo previsto en el numeral 13.3(l) de la Parte General, los instrumentos de gestión social, se deben implementar de conformidad con lo establecido en las resoluciones 545 de 2008 o 077 de 2012 y en las normas que a partir de la suscripción del contrato las aclaren, complementen o modifiquen.

Así mismo, establece una serie de obligaciones para la ANI. Dispone:

- Impartir las directrices generales para el desarrollo de la gestión social al concesionario.
- Ejercer, directamente o a través del interventor, el debido control y vigilancia a la gestión social adelantada por el concesionario, mediante mecanismos tales como visitas de campo, verificaciones documentales y revisión de los informes trimestrales del concesionario.
- Convocar directamente o por intermedio de la Interventoría, los comités de gestión social que se requieran, en los que se verificará el avance de la gestión y se adelantará el estudio de problemáticas específicas en los que el concesionario requiera el apoyo de la ANI.
- Suministrar los formatos que se deben diligenciar para cada uno de los programas del PGSC.

De conformidad con la Resolución 545 de 2008, los instrumentos de gestión social son los Planes Sociales Básicos, los Planes de Gestión Social y el Plan de Compensaciones Socioeconómicas. Sin embargo el apéndice los define como Plan de Compensaciones Socioeconómicas, el Plan de Gestión Social Contractual y el Plan de Reasentamientos. Adiciona a estos el Plan de Responsabilidad Social y Ambiental a que se refiere la sección 4.2 (z) (ii) (1) de la Parte General del Contrato.

Estos instrumentos deben ser formulados por el concesionario conforme a lo previsto en la Ley, el Contrato y el Apéndice Técnico 8 Social. El Apéndice y la Resolución desarrollan el contenido y alcance de cada uno de los instrumentos de gestión social. En relación con el Plan de Compensaciones Socioeconómicas, definen unos aspectos generales, la planeación previa a la elaboración del plan de compensaciones, la elaboración del plan de compensaciones socioeconómicas y su seguimiento. En relación con este, se define que los factores de compensación son:

- Factor de apoyo al restablecimiento de vivienda.
- Factor de apoyo a moradores.
- Factor de apoyo para trámites.
- Factor de apoyo por movilización.
- Factor de apoyo al restablecimiento de servicios sociales básicos.
- Factor de apoyo al restablecimiento de medios económicos.
- Factor de apoyo a arrendadores.

En relación con el Plan de Gestión Social Contractual, regula su presentación y contenido. En relación con este último, debe incorporar objetivos, alcance, metas, metodologías, recursos, cronograma, indicadores, actividades, seguimiento y evaluación. En particular debe contener los siguientes programas:

- Programa de atención al usuario.
- Programa de educación y capacitación al personal vinculado al proyecto.
- Programa de vinculación de mano de obra.
- Programa de información y participación comunitaria.
- Programa de apoyo a la capacidad de gestión institucional.
- Programa de apoyo a la capacidad de gestión institucional.
- Programa de capacitación, educación y concientización de la comunidad aledaña al proyecto.
- Programa de arqueología preventiva.
- Programa de cultura vial.

En relación con el Plan de Reasentamiento se define su población objetivo, las normas que lo regulan –en especial la Resolución 077 de 2012 de la ANLA-, la financiación del Plan, la fuerza mayor, entre otros aspectos.

Finalmente, el Apéndice dispone la relación que se establece entre el concesionario y otros actores:

En el orden local:

Alcaldía, planeación, infraestructura y obras públicas, tránsito municipal, Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria - UMATA, consejos comunales, cabildos indígenas, oficina de desarrollo comunitario, empresas de servicios públicos, Comando de Policía, centros escolares o de educación no formal. Juntas de Acción Comunal, asociaciones, veedurías ciudadanas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias, Empresas de transporte local.

En el orden regional:

Autoridades ambientales, agremiaciones, planeación departamental, asociaciones de municipios. Oficinas territoriales de entidades nacionales, centros educativos y asistenciales ubicados en el área de influencia del proyecto. Empresas de transporte intermunicipal o interdepartamental.

En el nivel vecinal:

Población propietaria y residente en los predios requeridos para la ejecución del proyecto, Población habitante o que desarrolla algún tipo de actividad en la zona adyacente al proyecto.

## 1.12. CONCLUSIONES PARCIALES

A pesar de la definición de lineamientos, el documento Conpes 3760 no establece obligaciones puntuales en materia de uso de mano de obra local, formación para el trabajo, formación para el emprendimiento, fortalecimiento institucional de los municipios, entre otros aspectos que desde el punto de vista social pueden resultar, no solo problemáticos, sino necesarios en términos del fortalecimiento político-institucional, social y económico de las regiones.

Tan solo, en el acápite de las recomendaciones, entre ellas incorpora (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013):

Solicitar al Ministerio de Transporte, Ministerio del Interior, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Agencia Nacional de Infraestructura y Autoridad Nacional de Licencias Ambientales la definición de mecanismos que permitan agilizar el desarrollo del programa 4G.

Recomendar al Ministerio de Transporte coordinar con las entidades del sector y aquellos otros sectores que estime relevantes la implementación de mecanismos de prevención, control y gestión para garantizar la transparencia del programa de 4G.

La Ley 1682 de 2013 tampoco ofrece mayores elementos, salvo algunos dispositivos de naturaleza principal, para la dimensión de las implicaciones sociales de este tipo de proyectos. Los aspectos principales contenidos en la Ley permitirán definir lineamientos hermenéuticos para la determinación del alcance y contenido de las obligaciones previstas en las normas y formas que regulan este tipo de obligaciones.

Se hace referencia en particular a la Resolución 545 de 2008 de la INCO –actualmente Agencia Nacional de Infraestructura- y al Apéndice Técnico 8 Social –este último incorporado en los formatos para el diligenciamiento de los contratos de concesión 4G. Acorde con lo previsto por la primera, el segundo desarrolla los aspectos de contenido y obligacionales de los concesionarios en materia social.

Respecto de la exigibilidad de las obligaciones contenidas en las normas y los documentos técnicos referenciados, debe distinguirse aquellas que tienen origen en la Ley o en algún acto administrativo de carácter general, de aquellas que emanan de las cláusulas contractuales. Las primeras podrán ser exigidas por cualquier persona mediante el uso de las acciones constitucionales o legales, según sea el caso, de acuerdo a la naturaleza de los derechos afectados. Por su parte, las obligaciones contractuales solo podrán ser exigibles mediante las acciones contractuales previstas en las normas de contratación pública y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011-, atendiendo a la naturaleza de la obligación.

Sin embargo, podría afirmarse que en tanto las obligaciones sociales tienen como objetivo asegurar las condiciones de participación social, equidad y mejoramiento de la calidad de vida de la población afectada por los proyectos, cualquiera que resulte afectado por el proyecto podrá exigir el cumplimiento de las obligaciones contenidas en las normas legales, reglamentarias y contractuales.

### 1.13. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

El desarrollo vial en Colombia ha estado determinado por una serie de disposiciones en materia política y normativa que han pretendido promover un modelo de desarrollo particular al contexto histórico-político en el que se enmarcan. Se identifican así, en los últimos 24 años, apuestas de desarrollo que tienen en el comercio exterior y en la competitividad de la economía nacional, pilares para la planeación de diferentes emprendimientos de desarrollo.

Por ello se han intentado integrar las principales regiones productivas a los principales puertos del país –inicialmente mediante el ferrocarril y en décadas recientes, por medio de la modernización de la red vial-. En este sentido, se identifican apuestas de desarrollo fundamentadas en la integración y crecimiento económico, más que en la búsqueda de un desarrollo más social que además de integrar regiones, integre localidades con menos relevancia económica y a sus poblaciones con la prestación de servicios diversos –salud, educación, comercio, entre otros-. De ahí muchos de los desequilibrios territoriales que se manifiestan entre diferentes localidades y regiones del país (en la prestación y acceso a servicios sociales básicos, en la accesibilidad física al territorio, en las desigualdades económicas, entre otros), y la poca confianza que se tiene en qué proyectos como las Autopistas de la Prosperidad puedan acortar esa brecha.

Aunado a lo anterior, la infraestructura vial de Colombia no ha logrado el avance esperado en materia de kilómetros construidos, mantenimiento de las vías existentes y agilidad en el transporte de carga y pasajeros. Muchas de estas problemáticas se han asociado con problemas en la ejecución de contratos de construcción de nuevas vías, rectificación y mantenimiento de las ya existentes. Por eso se han modificado los modelos de contratación imperando ahora el modelo de alianzas público-privadas que establecen una relación particular entre Estado- sociedad y empresa privada.

En el caso particular del departamento de Antioquia, se identifica una tendencia en la planeación del desarrollo vial, hacia la conectividad del Valle de Aburrá con subregiones estratégicas desde el punto de vista económico, con proyectos en donde la construcción de dobles calzadas y túneles que acorten recorridos se identifican como las principales estrategias. La ejecución de estos proyectos se ha enfrentado con diferentes problemáticas asociadas, en gran medida, con el modelo de contratación y las obligaciones contractuales adquiridas por los concesionarios, que han aumentado precios finales de construcción y atrasado por años la entrega de obras; esto trata de ser subsanado a través del modelo de cuarta generación de concesiones.

Por su parte, los proyectos que relacionan vías secundarias involucran la rectificación y pavimentación de carreteras ya existentes, y la ejecución de obras como la construcción de puentes que mejoren la interconexión entre las diferentes cabeceras municipales. En relación a las vías terciarias, se identifica un avance en cuanto al diagnóstico participativo que se ha construido en el marco del proyecto ***Planes Viales Subregionales Participativos***.

Hasta este punto de la investigación se pueden reconocer diferentes elementos clave para la identificación de las implicaciones que pueden tener las obras de las Autopistas de la Prosperidad en un corto plazo. En primera instancia, se reconoce la verticalidad con la que se determinan los proyectos a ejecutar, los cuales privilegian los beneficios generales al país en materia de competitividad, dejando a un lado la forma de inserción de las localidades a los megaproyectos que los impactan. En este sentido, cobra relevancia la pregunta ***qué priorizar***: ¿proyectos que tienden hacia la centralización de decisiones y trazados viales o aquellos que propenden por un desarrollo con énfasis en las necesidades sociales de las localidades? ¿O proyectos que contengan las dos dimensiones? Es una pregunta necesaria para pensar implicaciones a corto y largo plazo ya que la activación de los conflictos sociales que se presentan en el marco de estas obras, pasan por la falta de integración de las localidades a los beneficios del proyecto.

Aunado a lo anterior, está la pregunta por la normatividad vigente en materia de contratación, que define los alcances de las obligaciones de los operadores del desarrollo, particularmente en el componente de gestión social. Aquí cabe un análisis detallado de los términos de dichos contratos tratando de identificar sus fortalezas y desventajas y los potenciales conflictos que pueden derivarse de los vacíos en cuanto a competencias y de una mala gestión social previa las obras y durante ellas. En este sentido, el documento CONPES 3760 no establece obligaciones puntuales en materia de uso

de mano de obra local, formación para el trabajo, formación para el emprendimiento, fortalecimiento institucional de los municipios, entre otros aspectos que desde el punto de vista social pueden resultar, no solo problemáticos, sino necesarios en términos del fortalecimiento político-institucional, social y económico de las regiones.

La Ley 1682 de 2013 tampoco ofrece mayores elementos, salvo algunos dispositivos de naturaleza principal, para la dimensión de las implicaciones sociales de este tipo de proyectos. Los aspectos principales contenidos en la Ley permitirán definir lineamientos hermenéuticos para la determinación del alcance y contenido de las obligaciones previstas en las normas y formas que regulan este tipo de obligaciones.

Es en este sentido que se hace necesario dar inicio a un análisis en donde se tenga en cuenta los niveles territoriales más locales (departamental y municipal), pues las reiteradas dificultades de los modelos de concesiones, respecto de la articulación interinstitucional local y la participación ciudadana, ha tenido como resultado sobrecostos, atrasos de las obras y afectaciones sobre comunidades, gracias a su inadecuado abordaje.

Si bien la cuarta generación de concesiones pretende subsanar estos problemas a través del desarrollo de la gestión social y ambiental, las cuales hacen parte del contrato de concesión, queda claro que sus instrumentos técnicos y normativos designan lineamiento básicos para el diseño e interpretación de dicha gestión, por lo que es entonces imprescindible contar con una estrategia clara de relación con los sectores sociales que pueden cualificar y mejorar la aplicabilidad de tales diseños, y esos sectores no son otros que la ciudadanía afectada, y la administración pública en sus niveles meso (gubernaciones) y micro (municipios).

A continuación, y siguiendo la metodología y alcances planteados para este informe, se presentan los primeros avances relacionados con el análisis de las condiciones de gobernanza en el nivel micro.

# BIBLIOGRAFÍA

Acosta, O., Patricio, R., y Silva, A. (2008). Desarrollo vial e impacto fiscal del sistema de concesiones en Colombia. CEPAL -Serie Recursos naturales e infraestructura (138), p. 3-36.

Agencia Nacional de Infraestructura. Contrato de concesión bajo el esquema Autopistas. Apéndice Técnico Social 8. Colombia.

Congreso de Colombia. Ley 1682 de 2013. Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias.

\_\_\_\_\_. Ley 105 de 1993. Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.

\_\_\_\_\_. Ley 819 de 2003. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

\_\_\_\_\_. Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Consejo Nacional De Política Económica y Social. (2008). Documento Conpes 3635. Importancia estratégica de la etapa 1 del programa “Corredores arteriales complementarios de competitividad”. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.

\_\_\_\_\_. (2013). Documento Conpes 3760. Proyectos viales bajo el esquema de asociaciones público privadas: cuarta generación de concesiones viales. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.

Departamento Nacional de Planeación (1992). Documento CONPES 2597 . Contratos de obra pública por el sistema de concesión. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.

\_\_\_\_\_. (1995). Documento CONPES 2775. Participación del sector privado en infraestructura física. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.

Decreto 2771 de 1992. Por el cual se reestructura el Ministerio de Obras Públicas y Transporte como Ministerio de Transporte y se suprimen, fusionan y reestructuran entidades de la rama ejecutiva del orden nacional.

Decreto 101 de 2000. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 43882 de febrero 7 de 2000.

Decreto 1016 de 2000. Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Puertos y Transporte.

Decreto 1800 de 2003. Por el cual se crea el Instituto Nacional de Concesiones, Inco, y se determina su estructura. Diario Oficial No. 45.231, de 27 de junio de 2003.

Decreto 3573 de 2011. Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA- y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.205 de 27 de septiembre de 2011.

Gobernación de Antioquia. (2007). Análisis Funcional del Sistema de Asentamientos Urbanos de Antioquia. Medellín: Gobernación de Antioquia.

\_\_\_\_\_. (2012). Encuesta de calidad de vida para Antioquia.

Otero Bahamón, S. (2009). ¿Qué esconde el asfalto? La política de los medios de transporte y el proceso de formación del Estado. Controversia (192), p. 163-211.

Resolución 545 de 2008. Por la cual se definen los instrumentos de gestión social aplicables a proyectos de infraestructura desarrollados por el Instituto Nacional de Concesiones y se establecen criterios. Diario Oficial No. 47.206 de 17 de diciembre de 2008.

Zamora, N., Barrera, Ó. (2012). Diagnóstico de la Infraestructura Vial en Colombia. Universidad EAN.

# CIBERGRAFÍA

Acuerdo INVIAS-COMMSA para Vía a la Costa. (12 de diciembre de 2003). El Tiempo.  
Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1046746>

Gobierno no cumplió con entrega de doble calzada Bogotá-Girardot. ( 3 de julio de 2013)  
El Nuevo Día. Recuperado de: <http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/actualidad/economica/187057-gobierno-no-cumplio-con-entrega-de-doble-calzada-bogota-girardot>

Obras atrasadas y contratos hasta el 2054. (18 de enero de 2014). Caliescribe.com.  
Recuperado de: <http://caliescribe.com/estudios-urbano-regionales/2014/01/18/5605-obras-atrasadas-y-contratos-2054>