

Proyecto Vial Doble Calzada Briceño – Tunja – Sogamoso Una Sinfonía Inconclusa

Gabriel Méndez Rojas¹

INTRODUCCIÓN

De lejos es considerado hasta ahora el megaproyecto más importante en la historia del Departamento de Boyacá, pero así mismo el más costoso y hoy día considerado también la mayor frustración.

El fracaso no solamente es para la comunidad boyacense sino principalmente para sus dirigentes políticos y sus gobernantes regionales y locales, para quienes este proyecto nunca fue, ni ha sido prioridad en sus agendas.

Este año se completan 15 años desde que se inició el Contrato de Concesión con la firma de los hermanos Solarte Solarte y el avance apenas está en un 90% del total.

El trayecto actual de la vía Bogotá – Tunja – Sogamoso, fue construido durante las décadas de los años 50-60s., con velocidades de diseño entre 60 y 80 Km/hora, excepto el tramo Puente Boyacá – Tunja, donde únicamente se hizo mejoramiento de la vía que fue construida en la década de los años 30, con velocidades de diseño entre 30 y 40 Km/hora.

Esta vía hace parte de la red troncal nacional pavimentada, en particular del corredor “Centro-Atlántico”, considerado estratégico para responder a las necesidades de crecimiento económico nacional y así ha quedado consignado en los cuatro últimos Planes de Desarrollo Nacional y en los diferentes documentos CONPES que tratan sobre este tema; en la Red Vial Nacional esta identificada como Ruta 55.

EL PROYECTO ORIGINAL

Los estudios iniciales de este proyecto, los hizo la firma D.I.S. LTDA. Enrique Dávila Lozano en el año 1989 y fueron la base para la construc-

¹ Ingeniero en Transportes y Vías de la UPTC, especializado en Gerencia de Empresas Constructoras. Correo electrónico: gamero54@gmail.com

ción del primer tramo de proyecto en los años 94-96 mediante el contrato de Concesión N° 0664 de 1994 con la firma DEVINORTE. El objeto general del contrato era la elaboración de los estudios y diseños definitivos, obras de rehabilitación y construcción, operación y mantenimiento del trayecto comprendido entre la calle 236 de Bogotá – La Caro – Briceño.

La construcción de este tramo, en el gobierno del presidente Ernesto Samper, se hizo con las siguientes especificaciones: tres carriles por calzada y separador central de 20 m., bermas a lado y lado de cada calzada de 1.80 m, cunetas de 1,5 m; cruces peatonales cada 500 m. y cruces vehiculares a desnivel. De esta forma se le estaba dando cumplimiento a lo estipulado en la Ley 105 de 1993, para las vías de la Red Vial Nacional de Primer Orden.

Con las siguientes características técnicas, este proyecto, fue aprobado en el Documento CONPES N° 3045 de agosto 17 de 1999:

CARACTERÍSTICAS GENERALES		
Longitud	219.7 km.	
Zona de Vía	60 m. de ancho; 30 por calzada (Dec.2770/1953)	
Tipo de Obras	Construcción de nueva calzada a tres carriles	162.6 km.
	Rehabilitación y ampliación de calzada existente	182.0 km.
	Construcción de túneles (2)	1.76 km.
	Viaductos	3
	Intersecciones	14
	Puentes	32
	Retorno	20
Variantes (3)	Tocancipá – Gachancipá; (14.7 km)	
	Puente Boyacá – Tunja (26 km)	
	Paipa- Duitama (12 km)	

CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS		
Terreno ondulado montañoso	70%	
Terreno plano	30%	
Velocidad de diseño	80-100 km/h	
Radio mínimo de cobertura	250 m.	
Pendiente máxima	5%	
CARACTERÍSTICAS ECONÓMICAS		
Valor costo directo aproximado de construcción calzada nueva \$ 3000 millones costo directo:		
Inversión	Reconstrucción y construcción	\$ 680.507
	Interventoría	\$ 24.133
	Adquisición de predios	\$ 143.250
	Operación y mantenimiento	\$ 5.595
Valor final (valores año 2000)	\$ 853.526	

BENEFICIOS ADICIONALES

Ahorro de tiempo trayecto Tunja-Sogamoso 50'

Ahorro costos de operación período de 20 años:

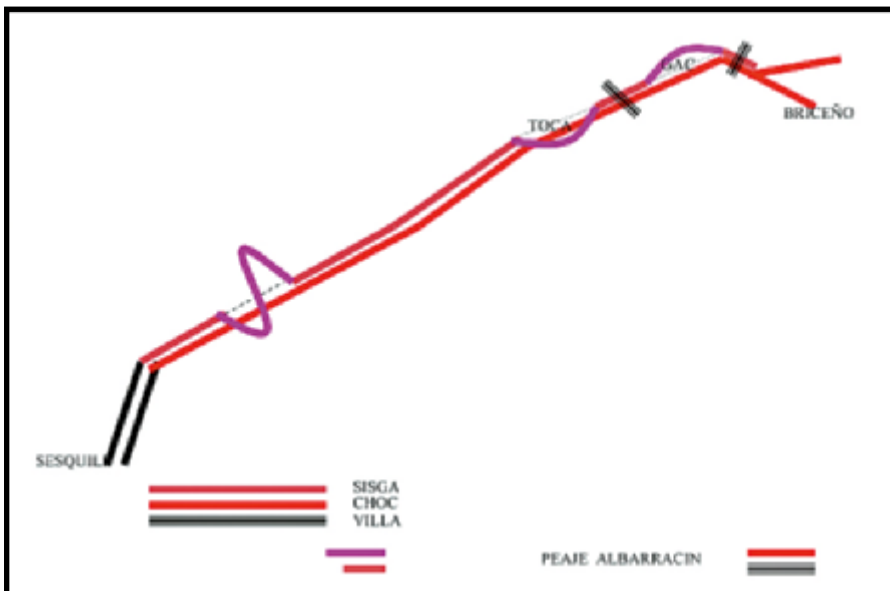
\$880.000 millones de pesos.

(Fuente: Estudio de Dávila Lozano).

VALOR ESTIMADO Presupuesto pesos año (2.000)
 (Documento CONPES No. 3045 de agosto 17 de 1999)

PRE CONSTRUCCIÓN Y CONSTRUCCIÓN	\$ 680.507 Millones
INTERVENTORÍA	\$ 24.133 Millones
ADQUISICIÓN DE PREDIOS	\$ 143.250 Millones
OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO	\$ 5.595 Millones
VALOR TOTAL	\$ 853.526 Millones (dineros a julio del año 2000)
AHORRO COSTOS DE OPERACIÓN PERÍODO DE 20 AÑOS	\$ 880.000 Millones

TRAZADO ORIGINAL (esquema)



Las líneas moradas, corresponden a las variantes incluidas en el el diseño.

Estas mismas especificaciones de diseño, se contemplaron para todo el trayecto, hasta la ciudad de Sogamoso y así debió construirse en concordancia con lo ordenado en la Ley 105 de 1993 que fijó las especificaciones técnicas mínimas para la construcción y rehabilitación de las vías de la red primaria a cargo de la nación.

AJUSTES Y ESTRUCTURACIÓN DEL PROYECTO

En el año 1998 se contrató a la misma firma D.I.S. LTDA. “...para hacer un ajuste al diseño inicial”. Como resultado se disminuyeron especificaciones de velocidad de diseño y otras especificaciones técnicas para dejar solamente dos carriles por calzada en ambos sentidos. Esto se hizo bajo la consideración que el proyecto inicial estaba sobre-diseñado.

Esta decisión se tomó, haciendo caso omiso a los estudios que el mismo Ministerio contrató en el año 1999, con el Consorcio GRUPO DE GESTIÓN Y TECNOLOGÍA-T.T.C Ingeniería de Brasil, para hacer la revisión y ajuste técnico de los estudios con miras a ser contratada la construcción por concesión del tramo Briceño – Tunja – Sogamoso (B.T.S.). Esta firma hizo estudios de demanda, origen y destino y de tráfico en cada uno de los trayectos de la vía.

Esta firma, evaluó varias alternativas seleccionando una final que fue recomendada al INVIAS. De esta revisión salió el concepto del Tercer Carril para algunos tramos del proyecto con niveles de servicio saturados y pendientes altas, que deberían estar contruidos antes del año 2005 y posteriormente convertirlos en doble calzada, de tal forma que para el año 2010 ya debería estar construida la doble calzada en todos los trayectos, hasta la ciudad de Sogamoso.

En el año 2000, se contrató el estudio de Banca de Inversión para la Estructuración Económica de la Concesión, con la firma BOOZ – ALLEN – HAMILTON, bajo el esquema de gradualidad de obras con un Alcance Básico y un Alcance Condicionado, siempre que se cumplieran condiciones de tráfico y de ingresos proyectados.

En este estudio se cometieron varios errores, que desvirtuaban la evaluación y estructuración financiera y económica del proyecto. Así se le notificó al INVIAS, en varias oportunidades por parte del Comité Pro-Defensa de la Doble Calzada que se constituyó en Boyacá, apoyado por la UPTC, una vez se dieron a conocer por parte del Gobierno Nacional las condiciones finales de construcción de la obra, muy lejos de las expectativas que tenía la comunidad boyacense. Las proyecciones del tráfico fueron erradas (4.3 % durante la vida del proyecto), muy lejos de las reales (11%

promedio), como se demostró en el transcurso del proyecto. Igualmente se equivocaron en la clasificación del tráfico y en el valor esperado de los peajes, (US 2.52). Al ser mayor el tráfico de vehículos pesados y mayor el valor de los peajes, a lo proyectado; los ingresos esperados crecieron más del 30%.

Se cuestionó la forma en que se realizó el análisis del nivel de servicio y capacidad, que se hizo con el Manual de Capacidad de Autopistas de Estados Unidos, con un mayor número de vehículos en flujo libre, con lo que se afectaba la proyección de capacidad de la vía, demorando en cerca de cinco años su saturación. Estas condiciones no eran aplicables para Colombia.

Se consideró por parte del Comité Pro-Defensa de la Doble Calzada que donde se hubieran tenido en cuenta estas sugerencias y se hubiera permitido una concertación con los técnicos de las universidades como se le propuso en varias ocasiones al INVIAS, seguramente no se hubieran disparado los costos del proyecto en más de un trescientos por ciento y esta ampliación a doble calzada se hubiera podido hacer con los ingresos esperados en el tiempo de duración de la concesión, sin tener que sacrificar especificaciones técnicas que muy probablemente en el futuro van a resultar fatales.

La adjudicación de la concesión, igualmente fue cuestionada por manejos poco transparentes como en su debido momento se denunciaron junto con Transparencia Internacional que acompañó en este proceso; irregularidades que se denunciaron ante la Contraloría General y la Procuraduría General de la Nación. Oportunamente se denunció el proceso de adjudicación, porque sin ninguna razón objetiva se aceptaron explicaciones hechas por el único proponente que se presentó, después de que le había sido rechazada su propuesta.

CONTRATO DE CONCESIÓN 0377-2002

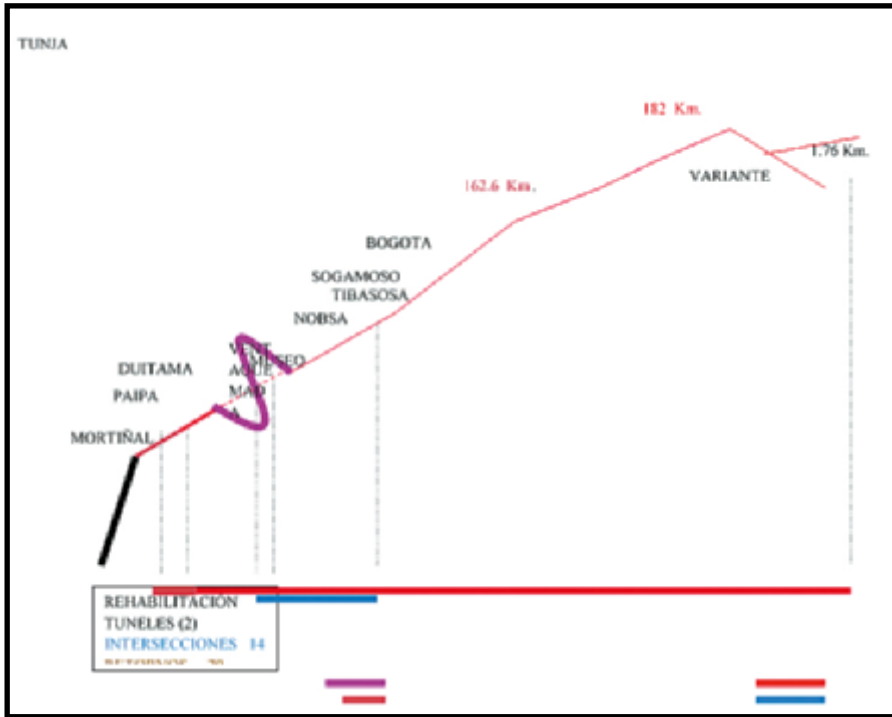
En el contrato de concesión, el proyecto inicial se modificó drásticamente y se condicionaron la mayoría de las obras a resultados de crecimiento de tráfico y de ingresos por encima de los proyectados.

Las cantidades de obra contempladas en el contrato fueron:

Construcción de vía nueva	(Doble calzada)	18.9 km
	Construcción de tercer carril	69.1 km
	Viaductos	3
	Intersecciones	10
	Puentes	11
	Retornos	6
	Variantes	2 (se eliminó la variante Paipa – Duitama y se recortó la variante de Tunja tramo Puente Boyacá)
Inversión	1. Construcción Nueva y rehabilitación	\$238.853
	2. Preconstrucción	\$ 24.836
	3. Gestión predial	\$ 98.670
	4. Gestión Social y Ambiental	\$ 32.302
	5. Interventoría	\$ 21.095
	6. Operación y Mantenimiento	\$ 9.968
Inversión directa:		\$ 425.724 Millones (Dic. 2001)
Costos Asociados	1. Mantenimiento Aforo y Auditoria	\$ 59.863
	2. Operación	\$ 140.008
	3. Diseños, otros	\$ 4.153
	4. Impuesto a la renta	\$ 163.610
	5. Servicio a la deuda	\$ 101.919

Costos asociados		\$469.553 Millones (Dic. 2001)
Total costos		\$895.000 Millones (Dic. 2001)
Construcción de vía nueva	Total Fuentes	\$1.200.000 Millones (Año 2000)

Los costos asociados a la concesión incrementan el valor del proyecto en más del 110% y el ingreso esperado del concesionario es del 255% superior a la inversión directa. Los aportes del concesionario, escasamente alcanzan a un 5% de los ingresos que recibiría por la concesión.



Una vez firmado el contrato, a la terminación del Gobierno del Presidente Andrés Pastrana, se continúan las peticiones y reclamos por parte del pueblo boyacense, representado particularmente por el Comité Pro-Defensa de la Doble Calzada al nuevo gobierno del Presidente Álvaro Uribe y a su Ministro de Transporte Dr. Andrés Uriel Gallego.

Contrato original de concesión C.S.S. 0377 de 2002

- Objeto: cláusula 2: es el “otorgamiento al concesionario de una concesión para que realice, por su cuenta y riesgo, los estudios y diseños definitivos, las obras de construcción, rehabilitación y mejoramiento, la operación y el mantenimiento de los trayectos, la prestación de servicios y el uso de los bienes de propiedad del Invias y demás entidades competentes que determine la ley (...) el Invias concede al concesionario por medio de este contrato el uso y la explotación del proyecto por el tiempo de duración del contrato, para que sea destinado al servicio público de transporte, a cambio de una remuneración, (...)recaudo de peaje, recaudo de contribución de valorización y pagos estatales para los fines y en los términos establecidos en este contrato”.
- El concesionario, realizará todas aquellas actividades necesarias para la adecuada y oportuna prestación del servicio y el correcto funcionamiento del proyecto, cumpliendo los requisitos mínimos establecidos en el presente contrato, siempre bajo la dirección, control y vigilancia del Invias”.

Anexo 1 esquema de gradualidad

Contrato suscrito, bajo el esquema de gradualidad. Esquema establecido en los documentos CONPES 3107 y 3133, que establecen las políticas de riesgos en las concesiones y por el cual las intervenciones corresponden a la demanda. Solo si se cumplen las previsiones de tráfico y de ingresos, que para este proyecto, superaron las cifras proyectadas.

El contrato previó un portafolio de opciones de expansión por trayectos específicos de tal forma que bajo un esquema de gradualidad se realizaran las intervenciones sobre el corredor vial (a ejecutarse aproximadamente en el año 11 de concesión). Una vez iniciado el contrato de concesión en el año 2002, se detectó una fuerte oposición por parte de la comunidad y de sus líderes cívicos que la representaban, a la ejecución del proyecto tal como se había concebido en el contrato de concesión, que permitiría únicamente la construcción de 84.9 km. de tercer carril, la construcción de 15.8 km. de doble calzada y la rehabilitación de 98.3 km.

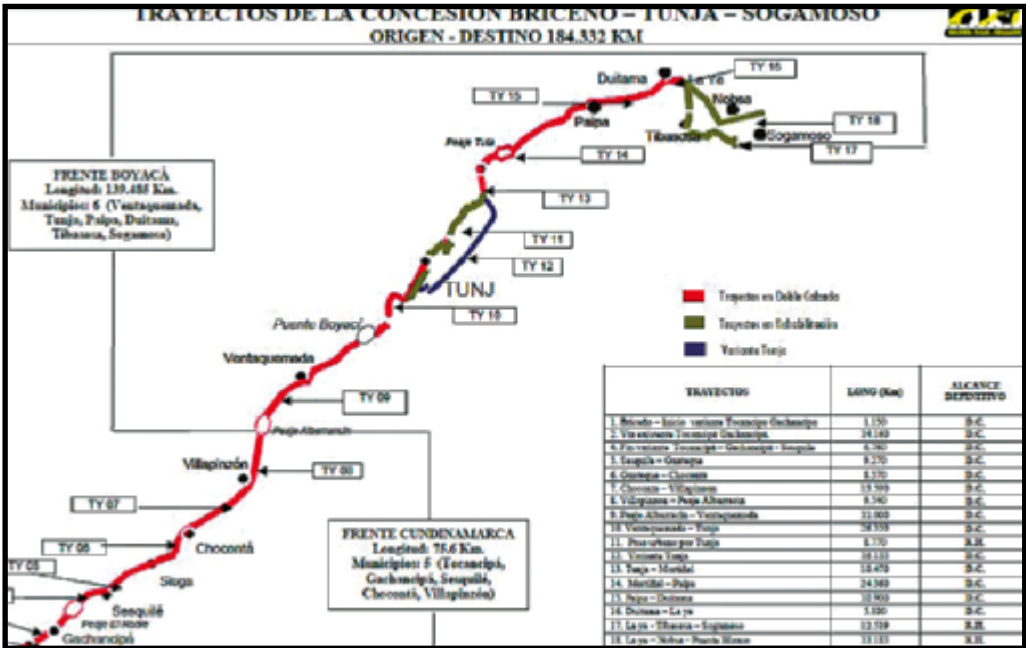
Cifras del Contrato N° 0377/02

- Valor del contrato \$ 238.000.000.000 (legalización).
- Ingreso esperado: 1.2 billones (\$ año 2.000)
- Duración: 20 años más 5 opcionales
- Periodo de pre construcción: 1 año
- Periodo de construcción alcance básico: 4.5 años
- Período de construcción máximo del alcance condicionado: 520 semanas (10 años)

CONTRATO ADICIONAL 01 – Nuevo diseño. 07 de agosto de 2003

Por presiones de la Sociedad Civil y después de una movilización cívica, se llegó a una negociación con el Ministerio y el INCO, en un Concejo Comunitario de la ciudad de Paipa, la cual garantizó la construcción de 121.54 km. de doble calzada (51.5 km. más que lo esperado con el alcance condicionado), la rehabilitación de 21.62 km. y la no intervención de 61.82 km. en el sector Villapinzón – Tunja y el trayecto Tibasosa – Sogamoso que se devolverían al INVIAS sin ninguna intervención, al igual que es eliminado el trayecto 3 (variante Tocancipá - Gachancipá contemplado en el contrato inicial.

Objeto: Se modifica el alcance del contrato de concesión para el desarrollo de las obras de construcción, rehabilitación mejoramiento inicialmente contempladas en el proyecto el contrato estableció un alcance básico correspondiente a la construcción de 84.9 km. de vía en tercer carril, la construcción de 15.8 km. de doble calzada y la rehabilitación de 98.3 km. (a construirse en 4.6 años).



Modificación del alcance inicial

Actividad	Alcance Inicial	Alcance con el adicional 01
Doble calzada	26 km.	105 km.
Tercer carril	85 km (38 km dc)	00 km.
Calzada sencilla	16.0 km. (variante Tunja)	16 km. dc
Rehabilitación (Ley 105)	98.3 km.	98.3 km.

Ampliación en el valor del contrato en un 50%, de \$1.2 billones de pesos año 2000, a 1.8 billones de pesos año 2000.

Ampliación del plazo original en un 50%, de 20 años, pasa a 30 años ampliables a 15 años más. Total 45 años.

Quedan por fuera del alcance de las obras los trayectos 8, 9, 10, y 17 que corresponden a una longitud total de 61.82 km.

Mediante este contrato adicional se le entregan al Concesionario la suma de 1.500 tos millones más IVA (\$ año 2000) para la elaboración de nuevos estudios para el diseño de una segunda calzada, paralela a la vía existente.

Como consecuencia, se cambian las especificaciones técnicas, con respecto al diseño original, en detrimento de las condiciones de seguridad de la vía:

- Se cambió la velocidad de diseño, pasando de 100-20 km/hora, a 80 km/hora.
- Se modificó el ancho de calzada de 10.90 m (Ley 105) a 9.90, lo que implicó eliminar una berma de seguridad.
- Se disminuyó el ancho del separador central de 20 m. a 4m. eliminando prácticamente la posibilidad de una ampliación a tres carriles por calzada. En el futuro, que va a ser muy pronto, cuando se empiecen a saturar por capacidad vial los diferentes tramos de la vía, saldrá muy costosa su ampliación.
- Se eliminaron las tres variantes del proyecto, las intersecciones a desnivel y los puentes peatonales; el tráfico nacional, vuelve a pasar por las vías urbanas, generando conflictos con las comunidades y aumentando los índices de accidentalidad.
- Fue lo peor que le pudo pasar al proyecto y no valieron las protestas y reclamos de la comunidad, de trabajar con el diseño original.

IMPLICACIONES JURÍDICAS

Cambio de objeto por:

Cambio total del diseño estipulado en los pliegos de condiciones.

Cambio de las especificaciones técnicas, igualmente contempladas en los pliegos.

Cambio en el esquema de contratación que se hizo bajo el esquema de gradualidad de las obras, por un alcance definitivo de obras.

Se excluyeron varios trayectos de la vía, contrario al objeto del contrato, que incluye obras en todos los tramos.

MODIFICACIÓN DEL CONTRATO Y DOCUMENTO FINAL DE AJUSTE DE CLAUSULAS (29 DE SEPTIEMBRE DE 2005)

Comprende esta modificación la tercera mayor modificación al contrato inicial de Concesión, para la construcción de los tramos 8, 9, 10 y 17, Villapinzón – Tunja y La Y – Tibasosa – Sogamoso, mediante la modalidad de contrato de obra pública.

Igualmente, mediante presión al gobierno, finalmente en el consejo comunitario celebrado en el municipio de Otanche, al occidente del Departamento de Boyacá, el gobierno se compromete a la financiación de estos trayectos, presentando un presupuesto oficial cercano a los 250.000 millones (\$ de 2005), más una partida adicional para adelantar la gestión predial por la suma de \$30.000 millones de pesos.

Inicialmente el gobierno ofreció, la posibilidad de esta contratación a la Ingeniería local y regional, pero finalmente terminó adicionándolo a la firma Solarte, por un valor final de \$415.000 millones de pesos que se pagarían con recursos del presupuesto de la Nación, con cargo a vigencias futuras.

Objeto: El concesionario, una vez el INCO cuente con la disponibilidad de recursos, y estos sean debidamente apropiados, se obliga a ejecutar las actividades de construcción de los trayectos 8, 9, 10 y 17 (sectores Villapinzón – Tunja y la Ye – Tibasosa – Sogamoso), incluyendo la gestión socio-ambiental correspondiente y el desarrollo, por un período de (5) años, de las actividades de rehabilitación, mantenimiento y operación de la vía existente en los tramos señalados, lo anterior con el alcance previsto en la propuesta incluida en la carta 137-35 del 25 de enero de 2006 y en los diseños elaborados por el concesionario, incluyendo la ampliación a segunda de los sectores ya mencionados.

Costos del contrato

• Total construcción	\$303.120 millones
• Gestión ambiental y social	\$17.900 millones
• Mantenimiento y operación (5 años)	\$28.700 millones
• Rehabilitación	\$19.240 millones
• Total	\$368.950 millones
• Gestión predial	\$ 30.000 millones

El total de los recursos, son aportados por el Estado y el plazo está condicionado a los desembolsos anuales 2006 al 2010.

Aporte Estatal	Según Contrato
2006	30.000.000.000.00
2007	109.987.500.000.00
2008	137.855.820.000.00
2009	71.478.250.000.00
2010	66.453.320.000.00
	415.774.890.000.00

Este contrato incluye las obras del paso en el Puente de Boyacá, obras que fueron suspendidas y se concertó con la comunidad la construcción de una variante, que correspondía al trazado de la Variante de Tunja, contemplada en el diseño original.

Los recursos para la:

- Construcción variante Tocancipá.
- Construcción variante Puente de Boyacá.
- Gestión predial y social.
- Rehabilitación vía el Sisga – el Secreto (total: 79.000´000.000.00)

Para un total en adiciones de: \$ 274.146´000.000.00 que fueron aprobadas en el documento CONPES 3535 de 2008 sobre adiciones a las concesiones con vigencias futuras hasta el año 2013. Y posteriormente Confirmadas mediante un CONFIS.

Con base en estas aprobaciones, el INCO dio orden de iniciar la gestión predial y social de estos proyectos.

En los días finales del gobierno del presidente Álvaro Uribe, estos recursos, a excepción de los correspondientes a la vía el Sisga – el Secreto, fueron trasladados para otras regiones del país, quedando desfinanciadas las demás obras.

Al inicio del gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, el INCO, por solicitud del Ministro Cardona, mediante comunicación oficial le pidió al Concesionario Solarte Solarte, suspender la compra de predios para la construcción de las variantes del Puente de Boyacá y Tocancipá, generando los problemas que en este momento afectan el Puente de Boyacá y varias comunidades por falta de los puentes peatonales.

DECLARACIONES DADAS POR EL GOBIERNO

Según el INCO se había estudiado la posibilidad de construir las citadas variantes, sin embargo —aseguró— ese alcance contractual no fue rati-

ficado ni por el CONFIS, ni por el CONPES, “razón por la cual a la fecha no se ha realizado la correspondiente adición contractual ni se ha procedido a dar la respectiva autorización a los diseños técnicos y financieros que permitan la ejecución de las citadas obras.

A pesar de que existen actas para adelantar la adquisición de predios para la construcción, de fechas 15 de octubre de 2008 y 15 de enero de 2010, el INCO le pide al concesionario suspender las compras y toda acción de estas obras, ya que éstas no tienen “soporte contractual alguno”.

GOBIERNO APOYA LA CONSTRUCCIÓN DE VARIANTE DEL PUENTE DE BOYACÁ

El ministro de Transporte, Germán Cardona Gutiérrez, anunció en visita a Boyacá, marzo de 2011, su compromiso de apoyar decididamente la construcción de la variante del Puente de Boyacá, en la vía que une Bogotá y Tunja.

“Cuenten con que vamos a hacer la variante del Puente de Boyacá. Ese compromiso lo asumo hoy”, afirmó el ministro Cardona en el salón Constitución de la Gobernación de Boyacá, donde coordinó una reunión a la que asistieron el gobernador José Rozo Millán, los congresistas boyacenses, representantes de la concesión encargada de la BTS (Briceño – Tunja – Sogamoso), veedores y miembros de los sectores productivos de la región.

El jefe de la cartera ministerial fue enfático en afirmar que nunca se ha tenido la intención de tocar la zona del monumento histórico del Puente. Por el contrario, explicó los pasos a seguir para que el compromiso se haga realidad: “Durante el segundo semestre de este año vamos a arbitrar los recursos bien sea a través de vigencias futuras, del presupuesto nacional o a través de recursos de la concesión”.

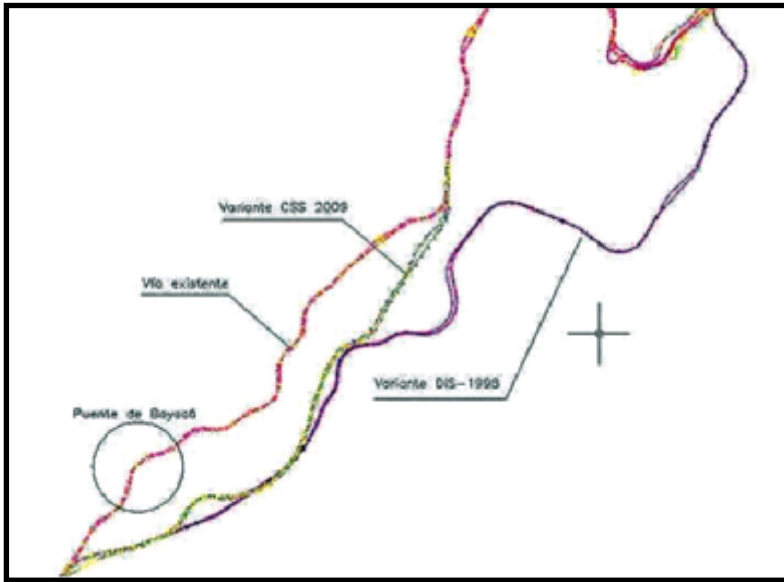
“Y vamos a estructurar si lo hacemos con el concesionario o como obra pública, pero el compromiso es que los trabajos inician el primer semestre del próximo año”, dijo Cardona.

VARIANTE PUENTE DE BOYACÁ

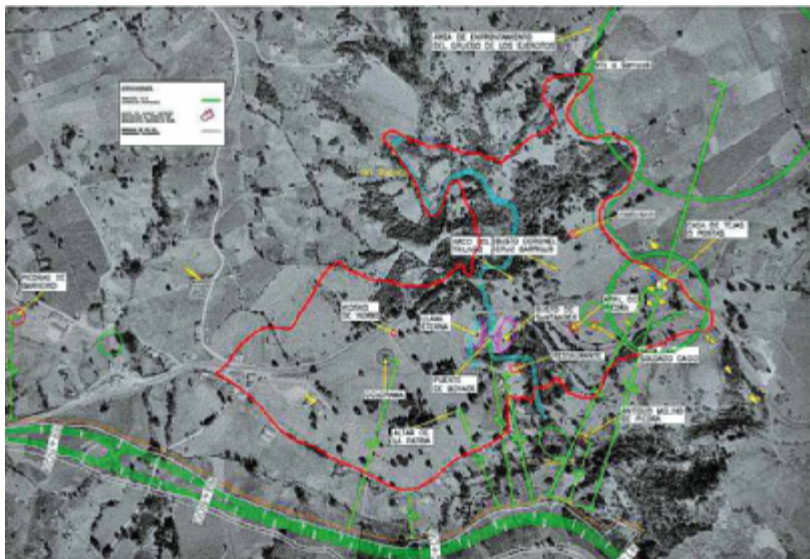
La variante tiene una extensión de 6.1 kilómetros, que inicia en la denominada “Curva de la Zanahoria”, con un primer retorno; termina en la recta del sector Germania, con un segundo retorno; de igual forma, contempla la construcción de un viaducto de 540 metros de largo, una altura de 55 metros desde el puente hasta el espejo del río Teatinos y un ancho de 22 metros aproximadamente, ya que se construirán los dos carriles en ambos sentidos, con sus respectivos pasos peatonales y el separador, así quedaría una de las obras más largas, anchas y altas del territorio colombiano”, puntualizó el Mandatario Seccional.

Esta obra demanda recursos por \$75 mil millones, distribuidos así: \$45.000 millones con destino al viaducto y \$30.000 millones para doble calzada, que se construirá en cuatro años y una concesión por el término de 40 años.

VARIANTES PROPUESTAS



UBICACIÓN GENERAL



RECURSOS CONFIS Y CONPES

RECURSOS APROBADOS CONFIS-CONPES 3535 (INCO) – Julio 18 de 2008								
CONCESIÓN	ALCANCE PROYECTO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
BRICEÑO -TUNJA- SOGAMOSO	Construcción Variante de Tocancipá	0	0	16.192	47.810	86.577	44.567	0
	Construcción Variante Puente de Boyacá							
	Gestión Predial y Social (11 Puentes Peatonales)							
Cifras en millones de pesos corrientes (\$ corrientes)					TOTAL		195.146	

Como resultado de ésta gestión, en el documento CONPES 3535 del 18 de julio de 2008, se emitió concepto previo favorable de la adición al contrato de concesión para la ejecución de:

- La construcción de la Variante de Tocancipá.
- La construcción de la Variante Puente de Boyacá
- La ejecución de actividades y obras asociadas a la gestión predial y social (puentes peatonales).

Tema Variante Puente de Boyacá:

Los diseños geométrico y estructural y la construcción de la VARIANTE PUENTE DE BOYACA, incluidos los correspondientes a puentes y/o viaductos necesarios. La construcción de las obras se condiciona al previo acuerdo sobre su valor y la remuneración adicional del CONCESIONARIO (ingreso esperado adicional) y el correspondientes ajustes al modelo financiero, una vez se hayan revisado por parte de la INTERVENTORIA los diseños definitivos.

Concepto	Valor
Diseño de la vía, exceptuando el diseño de viaductos que tiene pago por aparte	\$ 50.000.000.00 de pesos por kilómetro de calzada sencilla. Este valor no incluye el IVA. La cifra se expresa en pesos constantes de septiembre de 2008
Diseño de Viaducto (Longitud mayor a 30 metros)	3% del costo total de la construcción de los viaductos diseñados

Se establece el valor de los diseños en \$1.958 millones de pesos año 2008, teniendo en cuenta los siguientes parámetros:

- Longitud de viaductos: 600 m.
- Longitud de vía (doble calzada): 5.40 km.
- Costo aproximado construcción viaductos: \$ 3 millones/m²
- Número de calzadas: 2; Ancho de calzada: 12.60 m.

Con base en las anteriores cantidades generales de obra y los precios unitarios del mercado podemos establecer un presupuesto general de \$ 72.952.500.000 de pesos de septiembre de 2008, para la variante del Puente de Boyacá, esto con el fin de poder integrar al modelo financiero el costo de construcción de dicha variante.

Sin perjuicio de lo anterior, nos permitimos informarle, además, que a la fecha este Instituto se encuentra adelantando los trámites necesarios en la legislación y normatividad vigente, con el fin de que pueda ser ratificado el concepto previo y los recursos adicionales contenidos en el documento CONPES 3535 de 2008, dentro de los que se encuentran los aportes estatales adicionales para los estudios y diseños definitivos y la construcción de dicha Variante, tal y como se establece en la recomendación cinco del CONPES mencionado, así:

A la fecha nos encontramos a la espera de que se dé la mencionada ratificación por parte del CONPES y la aprobación de riesgos y contingencias para dicha adición.

Como último capítulo a este tema, la ANI, autorizó al Concesionario a ejecutar los trabajos en el tramo que cruza por el Campo Histórico del Puente de Boyacá, soportado en las resoluciones del Ministerio de Cultura, expedidas en el mes de diciembre de 2014.

En la actualidad, se adelanta la gestión predial, construcción de obras de arte y movimientos de tierra.

COMENTARIOS

- En estas adiciones de contratos de obra pública, a un contrato de concesión de condiciones y naturaleza jurídicas totalmente diferentes, el gobierno ha incurrido en la violación de todas las leyes y normas de la contratación administrativa del Estado.
- Los contratos adicionados a la Concesión, corresponde a contratos de obra pública.
- Son contratos beneficiados por pagos anticipados del 100% beneficiado adicionalmente con un incremento anual equivalente al IPC.
- Terminadas las obras no existe compromiso de operación y mantenimiento para estos tramos, lo que finalmente representará un costo adicional en varios miles de millones para el mismo concesionario.
- Al variar en las dos modificaciones principales el objeto contractual, jurídicamente es otro contrato, lo que quiere decir que el contrato inicial no existe y no habría concesión.
- Las condiciones de seguridad de la vía, por razón de las modificaciones de sus características de diseño, han incrementado la accidentalidad mortal, sobre todo en peatones.
- No se explica el incremento de más del 100% de presupuesto inicial de la variante del Puente de Boyacá, al pasar de \$75.000 millones a \$160.000 millones según la APP que propuso el Concesionario.
- Las decisiones que se han tomado sobre el contrato a todas luces por fuera de la ley, genera responsabilidades y es nuestro compromiso denunciar estos hechos, entregándole esta información a los entes de control, como ya se ha hecho.
- Es urgente iniciar las acciones populares pertinentes, que nos permitan establecer responsabilidades frente a quienes han tomado estas decisiones, que han aumentado la inseguridad del proyecto y multiplicado el costo de la obra, constituyéndose en un detrimento patrimonial.
- Sería de gran importancia renovar la firma del convenio para la Vigilancia de la Gestión Pública, suscrito por la Contraloría General de la República y la Veeduría Ciudadana en el proyecto de la Doble Calzada, BTS.

CONTRAVENCIONES AL ORDENAMIENTO JURÍDICO

Es necesario resolver muchas dudas e inquietudes de carácter jurídico, técnico y económico que desde su inicio se han suscitado alrededor de este proyecto.

En la parte jurídica principalmente frente a las siguientes leyes, decretos y normas:

En el marco de la Constitución Política de 1991, surgieron la Ley 80 y Ley 105 de 1993, que regulan el contrato de Concesión.

— En la **Ley 80 de 1993**, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, se define el Contrato de Concesión en el numeral 4 del Art 32, cap. III:

Son contratos que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación, explotación, organización, o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación parcial o total de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario, bajo la vigilancia de la entidad concedente, a cambio de una remuneración(...).

Las inconsistencias posibles frente a esta ley tienen que ver con:

El Parágrafo del artículo 40 que a la letra dice: “Los contratos que celebren las entidades estatales, no podrán adicionarse en más del 50% de su valor inicial y del plazo convenido”. Este contrato ya se adicionó en un 83% en valor y más del 100% en tiempo. De un valor de ingreso esperado de un billón doscientos mil millones, se adicionó inicialmente en seiscientos mil millones de pesos para un ingreso esperado (pesos año 2000) de un Billón Ochocientos mil millones de pesos Otrosí N° 7 del 29 de julio de 2004. Existe también violación flagrante de esta Ley, al omitirse todo el proceso de contratación en el último adicional por \$415 mil millones de pesos con recursos de la Nación y por fuera de la concesión, correspondiente a el tramo Villapinzón – Tunja y La Y – Tibasosa – Sogamoso, 61 Km., lo mismo que la adición del trayecto Sisga – el Secreto.

El plazo inicial se modificó en más del 100%; era de 15 años con posibilidad de ampliación a cinco años más, es decir de 20 años y paso a ser de 30 años más 15 años, es decir un plazo de 45 años.

El Objeto del contrato, se varió sustancialmente, porque los términos de referencia que sirvieron para la convocatoria de la licitación estaban basados en los diseños del proyecto de doble calzada, elaborado por la firma D.I.S LTDA. **Enrique Dávila Lozano**, es decir doble calzada con especificaciones de velocidad de diseño de 100-120 km/hora, ancho de calzada de 10.90 m. separador de 20 m. y tres variantes en Tocancipa, Tunja y Paipa – Duitama.

El nuevo diseño realizado mediante contrato adicional No 1 al Contrato original 0377 del 2002, cambia totalmente estas especificaciones, trans-

formando el proyecto original en otro proyecto totalmente distinto con diferentes especificaciones de anchos, de velocidad, de zona de vía, eliminación de variantes, intersecciones, viaductos y puentes peatonales; entre otras que además de constituirse en un proyecto diferente al original, afecta enormemente las condiciones de seguridad y de servicio de la vía. Existe violación de la Ley 80, por efecto de cambio sustancial al Objeto del Contrato.

Se incumple además con los principios contemplados en:

- El literal h del Art. 24 del Principio de Transparencia: “cuando una propuesta no se ajuste al pliego de condiciones (...)” Extrañamente solo se presentó una propuesta que fue calificada inviable y posteriormente adjudicada, sin pasar nuevamente por el Comité de Evaluación.

- El numeral 4 del Art. 24: “Expedición de copias e información a costa desinteresada. Durante todo el proceso y ejecución del contrato se han dilatado por parte del INVIAS y posteriormente del INCO, la mayoría de la información solicitada”. Existen constancias, como el último comunicado de la Veeduría del 07 de septiembre de 2006.

- El numeral 1 del Art. 26 que trata del principio de responsabilidad. Los servidores públicos están obligados a proteger los derechos de terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. El cambio de especificaciones pone en alto riesgo la vida y bienes de los usuarios de la vía.

- El Art. 29 del deber de la selección objetiva: La escogencia debe hacerse al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca sin tener en cuenta factores de afecto o de interés o cualquier otra motivación subjetiva. No se podía cumplir ni existir ofrecimiento más favorable porque extrañamente se presentó un solo proponente quien al parecer había tenido negocios con el señor Gustavo Canal, Ministro de Transportes.

— **Ley 105 de 1993**, en su Artículo 30: Del Contrato de Concesión: El Estado podrá otorgar concesiones a particulares para la construcción, rehabilitación y conservación de proyectos de infraestructura vial. Para la recuperación de la inversión podrán establecerse peajes y/o valorización.

La Ley no aclara si los ingresos que produzca la obra se entregarán al concesionario, durante o después de ejecutada la obra, tampoco aclara un porcentaje mínimo de la inversión que deba hacer el concesionario. En este caso los aportes del concesionario, ascienden a \$57.000 millones de pesos, frente a un ingreso esperado por peajes y aportes de la nación de dos billones trescientos mil millones, es decir solo una participación del 2.6 % por parte del concesionario.

Artículo 12. “Hace parte de la infraestructura a cargo de la Nación. Numeral 1, La Red Nacional de Carreteras, con sus zonas, facilidades y su

señalización. Numeral 8, Los viaductos, túneles, puentes y accesos en general a las capitales de departamentos (...)

La zona de la vía fue entregada conjuntamente con todo su equipamiento, al concesionario y le corresponde a él responder por su manejo, mantenimiento, rehabilitación y construcción como es el caso de los puentes peatonales, andenes accesos a los diferentes asentamientos urbanos, etc. El concesionario ha evadido este compromiso en el paso urbano por Tunja, y otras ciudades.

Artículo 13 “Especificaciones de la Red Nacional de Carreteras, obligatorias para las carreteras que se construyan o rehabiliten, a partir de la vigencia de esta Ley”. Especificaciones mínimas: –Ancho de carril 3.65 m. –Ancho de berma 1.80 m.

Para el caso de esta vía con dos carriles y dos bermas por calzada, el ancho mínimo sería de 10.90m. y quedó de 9.90m., en los trayectos nuevos y en los trayectos rehabilitados, con las consecuencias que tiene en su seguridad, por ser una vía de alta velocidad.

Parágrafo 1: “Se construirán bahías de estacionamiento sobre las zonas aledañas a las carreteras en las nuevas carreteras que acometan y en proximidades a centros urbanos, reservará franjas de terreno para la recreación y prácticas deportivas (...)”.

En los pasos urbanos rehabilitados y en los trayectos nuevos construidos, no se dejaron bahías de estacionamiento, muy importante para el transporte público. Hasta hoy no se ha definido por parte de INCO la construcción del ciclo- ruta paralela a la calzada Bogotá – Tunja, que está contemplada en el último diseño, hecho por el Concesionario.

— Con respecto a la **Ley 99 de 1993**, Ley del Medio Ambiente que reglamenta las Licencias, Permisos y Trámites Ambientales para las obras de la Red Vial Nacional; por parte del Ministerio de Ambiente, fueron expedidas las resoluciones N° 708 de 2000 y posteriormente N° 1500 de 2005, modificatoria de la anterior, por medio de las cuales se expiden las Licencias Ambientales del proyecto vial BTS.

El Artículo Sexto de la Resolución N° 708 de 2000, contempla una serie de compromisos por parte del INVIAS e INCO, los cuales no se han cumplido, referentes a permisos ante las autoridades locales y regionales para la rehabilitación y/o construcción de los tramos de la vía que cruzan cada municipio; la concertación y socialización, del proyecto con las comunidades, (numerales 9,10,11,12,13 y 14 del Art. Sexto), en ningún momento se hizo y como consecuencia de ello existen tantos reclamos por parte de ellas.

De especial importancia son los numerales 15 y 16 que obligan al INCO – INVIAS a “contemplar en el proyecto TODAS las obras de amoblamiento urbano necesarias para el paso de la vía por los perímetros urbanos

de las poblaciones afectadas, con el fin de prevenir la ocurrencia de accidentes contra peatones y personas que transiten en bicicleta u otros medios de locomoción, 45 días antes del inicio de las obras en el municipio respectivo; igualmente deberá asegurar que todas las vías y accesos en general, ya sean vehiculares, peatonales o para paso de animales existentes y que sean afectados por las obras del proyecto, deberán ser objeto de *restitución* a la comunidad mediante *concertación* con esta, manteniendo la funcionalidad, en el mínimo tiempo posible. Lo anterior no se ha cumplido y es lo que más reclamos y acciones populares está generando y seguirá generando, por parte de las comunidades.

— Decreto N° 3600 de 2007 del Ministerio de Ambiente.

Define las Vías Arteriales o de Primer Orden. Son vías constituidas por las troncales, transversales y accesos a capitales de departamento que cumplen con la función básica de integrar las principales zonas de producción y consumo del país y de este con los demás países.

CAPÍTULO II

Ordenamiento del suelo rural

Artículo 2. *Determinantes*. Con el fin de garantizar el desarrollo sostenible del suelo rural, en los procesos de formulación, revisión y/o modificación de los planes de ordenamiento territorial, los municipios y distritos deberán dar cumplimiento a las determinantes que se desarrollan en el presente decreto, las cuales constituyen normas de superior jerarquía en los términos del Artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

Parágrafo. Cuando el presente decreto se refiera a planes de ordenamiento territorial se entenderá que comprende todos los tipos de planes previstos en el Artículo 9 de la Ley 388 de 1997. Artículo 10. *Corredores viales suburbanos*. Para efectos de lo dispuesto en el Artículo 34 de la Ley 388 de 1997, en los planes de ordenamiento territorial sólo se podrán clasificar como corredores viales suburbanos las áreas paralelas a las vías arteriales o de primer orden y vías intermunicipales o de segundo orden.

El ancho máximo de los corredores viales suburbanos será de 300 metros medidos desde el borde de la vía y en ellos sólo se permitirá el desarrollo de actividades con restricciones de uso, intensidad y densidad, cumpliendo con lo dispuesto en el presente decreto.

Corresponderá a las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible definir la extensión máxima de los corredores viales suburbanos respecto del perímetro urbano. Bajo ninguna circunstancia podrán los municipios ampliar la extensión de los corredores viales que determine la autoridad ambiental competente.

Parágrafo. No se podrán clasificar como suburbanos los corredores viales correspondientes a las vías veredales o de tercer orden.

Artículo 11. *Ordenamiento de los corredores viales suburbanos.* Para el ordenamiento de los corredores viales suburbanos, en el plan de ordenamiento o en las unidades de planificación rural se deberá delimitar lo siguiente:

1. Una franja mínima de quince (15) metros de aislamiento, contados a partir del borde de la vía, y
2. Una calzada de desaceleración para permitir el acceso a los predios resultantes de la parcelación, cuyo ancho mínimo debe ser de diez (10) metros contados a partir del borde de la franja de aislamiento de que trata el numeral anterior.

Los accesos y salidas de las calzadas de desaceleración deberán ubicarse como mínimo cada quinientos (500) metros.

Parágrafo 1°. La franja de aislamiento y la calzada de desaceleración deben construirse y dotarse bajo los parámetros señalados en el plan de ordenamiento o en la unidad de planificación rural y deberán entregarse como áreas de cesión pública obligatoria. En ningún caso se permitirá el cerramiento de estas áreas y la franja de aislamiento deberá ser empujada.

Parágrafo 2°. Para efectos de la expedición de licencias urbanísticas, en los planos topográficos o de localización de los predios se deberán demarcar la franja de aislamiento y la calzada de desaceleración de que trata este decreto.

— **Decreto N° 2770 de octubre 23 del 1953:** Por medio del cual se establecen los anchos mínimos de zonas de vía, para las diferentes categorías. Para las carreteras nacionales de primera categoría, establece un ancho mínimo de zona de vía de treinta metros, quince metros a lado y lado del eje de las calzadas. Esta norma no se está cumpliendo en el contrato de concesión con las consecuencias que ello trae en la seguridad de la vía, al reducir las zonas de aislamiento del tráfico de las propiedades particulares.

— **Ley 850 de 2003:** Ley que reglamenta las Veedurías Ciudadanas, especialmente en sus Artículos 6, 9, 15 y especialmente el 17 en su literal c que dice “La información solicitada por las veedurías es de obligatoria respuesta”. Existen numerosas constancias al respecto.

De la norma mencionada, nace incuestionablemente la obligación por parte de las autoridades de entregar a las Veedurías toda la información que ellas requieran para su efectiva acción. Muchos han sido los requerimientos y solicitudes de información que se le han hecho al Ministerio, al INVIAS,

al INCO y a la Interventoría, que no han sido respondidos, ni como derechos de petición. De ello existen numerosas constancias.

— **Ley 472 de 1998**, especialmente los numerales g, h, i del artículo 4. Ley que ampara los derechos colectivos a la seguridad y salubridad pública, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, respetando las disposiciones jurídicas, (normas), de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes y en este caso también a los usuarios de la vía.

Estos derechos han sido vulnerados con el proyecto de la BTS, al no garantizar la vida, la seguridad y el bienestar de los usuarios y demás comunidad afectada por la construcción de la vía.

CONCLUSIONES

Lo anterior está fundamentado en las innumerables peticiones, que se han hecho al Gobierno Nacional, desde el mismo inicio del Contrato de Concesión N° 0377 del 15 de julio de 2002; todas relacionadas a que se diera cumplimiento al diseño geométrico y especificaciones de doble calzada contemplados en los términos de referencia de la Licitación SCO-002-2001 y a las especificaciones generales que hacen parte del contrato original.

Las variaciones de estos diseños nunca fueron solicitadas por la comunidad y mucho menos consultadas con ella. Además, no obedecen a ningún estudio técnico y si de pronto a decisiones arbitrarias tomadas a la ligera sin medir sus graves consecuencias.

Los nuevos diseños no cumplen con las especificaciones técnicas mínimas contempladas en la Ley 105 de 2003, ni en los manuales técnicos para este tipo de proyectos.

En pleno siglo XXI con los avances en las tecnologías de construcción, con la tecnología implementada en los automotores, entre otras razones, se diseñe una doble calzada, con un promedio de velocidad de 60 - 80 Km. por hora. En la práctica es casi imposible cumplir con este promedio, con las consecuencias en la seguridad del usuario que esto conlleva porque las condiciones de diseño de curvas, pendientes, distancias mínimas de visibilidad y frenado, entre otros se están construyendo para una vía de 60 Km./ hora, es decir las mismas características de la vía existente.

Las condiciones de tráfico y de ingresos de la vía han mejorado considerablemente, con respecto a lo proyectado inicialmente. El crecimiento del tráfico fue proyectado con una tasa del 4.3 % y hoy está creciendo a una tasa cercana al 11%. Los ingresos se proyectaron con un crecimiento cercano al 4% anual y se han incrementado hasta en un 40% por año.

Anexo

